

ØKONOMISK FREMGANG - INSTITUSJONENES ROLLE

Vegard Eikemo Sande

Januar, 2007

**Department of Economics
University of Oslo**

FORORD

Jeg vil takke Jo Thori Lind for meget god veiledning. Hans gode råd har vært uvurderlige, og har lettet arbeidet med oppgaven betydelig. Jeg vil også takke min søster, Silje Eikemo Sande, for gjennomlesning og gode tips. Flere studiekamerater har også bidratt med verdifulle råd underveis. Tilslutt vil jeg takke mine foreldre, Herdis Eikemo og Arild Moberg Sande. Uten deres kjærighet og støtte i livet hadde denne oppgaven aldri blitt noe av. Eventuelle feil og mangler i oppgaven er helt og holdent mine.

INNHold

1	INNLEDENDE BEMERKNINGER.....	4
1.1	INNLEDNING	4
1.2	MOTIVASJON FOR VALG AV TEMA	6
2.	INSTITUSJONENS ROLLE I SAMFUNNET OG I ØKONOMISK TEORI.....	7
2.1	INNLEDING TIL DRØFTINGEN OM INSTITUSJONER. HVA KAN FORKLARE ØKONOMISK FREMGANG OG ØKONOMISK VEKST?	7
2.2	INSTITUSJONENES ROLLE I SAMFUNNET	11
2.3	DEFINISJONER AV EN INSTITUSJON.....	14
2.4	INSTITUSJONELL ØKONOMI – EN KORT INTRODUKSJON	16
2.5	INSTITUSJONER I ØKONOMISKE ANALYSER – TEORETISKE PROBLEMER OG EMPIRISKE FUNN.....	19
3.	HVA HAR BETYDNING NÅR GODE INSTITUSJONER SKAL SKAPES?.....	24
3.1	INSTITUSJONENES VIRKEMÅTE.....	25
3.2	HVA "GODE INSTITUSJONER" ER, OG HVORDAN OPPNÅ DEM.....	26
3.3	EIENDOMSRETTIGHETER	30
3.4	ØKONOMISKE INSTITUSJONER, ET RESULTAT AV DE POLITISKE?	33
3.5	TROVERDIGHET I INSTITUSJONELLE ENDRINGER	36
3.6	MARKEDET – DET ØKONOMISKE SAMFUNNETS VIKTIGSTE INSTITUSJON?	38
3.7	KAN ET LAND HAVNE I EN "INSTITUSJONSFELLE"? KORRUPSJON SOM EKSEMPEL.....	39
3.8	MANGEL PÅ "NATURLIGE EKSPERIMENTER" I INSTITUSJONSBYGGING.....	42
4	SVAKE INSTITUSJONER, LAV VEKST? AFRIKA SOM EKSEMPEL.....	45
4.1	ÅRSAKER TIL AFRIKAS LAVE ØKONOMISKE VEKST.....	45
4.2	HVA KARAKTERISERER AFRIKAS INSTITUSJONER?	47
4.3	BOTSWANA – ET AFRIKANSK LAND TIL ETTERFØLGELSE?	51
5	OPPSUMMERING	54
	LITTERATURLISTE	57

1 INNLEDENDE BEMERKNINGER

1.1 Innledning

Verden er full av kontraster. En av de mest tydelige er de vi ser mellom de rike og fattige landene. Forskjellene i levestandard er enorme. Dette kommer til uttrykk når vi ser på offentlige statistikker om landenes nasjonalprodukter. Vi trenger derimot ikke nøye oss med rene økonomiske størrelser for å se at forskjellene er store. De viser seg også i innbyggernes forventede levealder, i tilgangen på helsetjenester, eller det generelle utdanningsnivået. I mange land er innbyggerne også fratatt grunnleggende politiske og økonomiske rettigheter, noe som kan føre til en ytterligere forverring av livskvaliteten.

Forklaringene til hva som har skapt disse kontrastene er mange, og på grunn av de mange forklaringsfaktorene er det ikke unaturlig at de også er svært komplekse.

Målet med denne masteroppgaven er å vise hvordan landenes *institusjoner* kan være en viktig forklaringsfaktor til de store økonomiske og sosiale forskjellene vi erfarer.

For å vise dette vil jeg ta for meg hva en institusjon er, og hvilke roller institusjonene kan spille for et lands økonomi.

Jeg vil også komme inn på mulige forklaringer til hvorfor noen land har utviklet et sett med institusjoner som synes gunstig for at en økonomi kan vokse, mens andre land har utviklet mindre gunstige institusjoner. Jeg vil i hovedsak konsentrere meg om økonomiske forklaringsmekanismer. I tillegg vil jeg prøve å sette disse inn i en kontekst. Spesielt vil jeg understreke den nære sammenhengen mellom politiske og økonomiske institusjoner.

I en del land som er preget av mindre gunstige institusjoner, kan det ofte synes som om situasjonen har kjørt seg fast, og at landet har havnet i noe man kan kalle en ugunstig likevekt, eller en *institusjonsfelle*. Med dette som utgangspunkt, vil jeg rette søkelyset mot det afrikanske kontinent. Etter at de fleste landene ble selvstendige etter kolonitiden, er dette et kontinent som økonomisk sett har gjort det svært dårlig. Kan den svake økonomiske utviklingen forklares ved at det er landenes institusjoner som har sviktet?

Ideelt sett kan vi si at institusjonene skal virke som olje i samfunnets maskineri.

I noen land kan det tilsynelatende virke som at oljen er erstattet av sand. Er det dette som har skjedd i store deler av det afrikanske kontinent? Er kontinentet blitt forvandlet til en slagmark, der det mest rasjonelle er å tilrane seg så mye ressurser man kan, og der institusjonene kun er blitt en arena som muliggjør selvberikelse? Disse spørsmålene vil jeg konsentrere meg om i siste del av oppgaven. Der vil jeg også bruke et eksempel på et land i Afrika som økonomisk sett har lyktes relativt bra, spesielt hvis vi sammenligner med landene som omkranser landet. Landet er Botswana, og jeg vil diskutere hvorvidt dette landets gode økonomiske politikk, og derfor dets økonomiske suksess, reflekterer dets institusjoner.

Strukturen på oppgaven er som følger:

Jeg vil avslutte denne delen, del 1, med å si litt om motivasjonen for valg av tema.

I del 2 vil jeg konsentrere meg om institusjonenes rolle i samfunnet og i økonomisk teori. Her vil jeg ta for meg hva som kan forklare økonomisk fremgang og økonomisk vekst. Jeg vil også komme nærmere inn på hva en institusjon er, og hvilken rolle institusjonene spiller i samfunnet. Deretter vil jeg bevege meg inn på hvordan institusjoner har blitt behandlet i samfunnsøkonomien. Jeg vil også ta for meg hvilke problemer som oppstår når man skal inkludere institusjoner som variabel i en analyse, og hvordan disse problemene gjerne blir løst. Tilslutt i denne delen vil referere til ulike empiriske studier som tar for seg sammenhengen mellom institusjonell kvalitet og viktige økonomiske størrelser som nasjonalproduktet eller økonomisk vekst.

I del 3 vil hovedtemaet være hva som kan ha betydning når gode institusjoner skal skapes. Jeg vil diskutere kriterier som ofte blir brukt for å skille mellom god og dårlig institusjonell kvalitet. Vil også komme nærmere inn på samspillet mellom ulike institusjoner. Dette for å øke forståelsen av institusjonenes virkemåte. Spesielt vil jeg konsentrere meg om samspillet mellom økonomiske og politiske institusjoner. Deretter vil ta for meg hvordan svake institusjoner kan endres, og hva et land bør ta hensyn til i en slik prosess.

I tillegg til å diskutere kriterier for god institusjonell kvalitet, vil jeg avslutningsvis i denne delen peke på mangelen av naturlige eksperimenter i institusjonsbygging. Her vil jeg vektlegge at det ikke er mulig å vite hvordan ting ville utviklet seg hadde landet fulgt en annen institusjonell vei.

I del 4 vil jeg konsentrere meg om den økonomiske situasjonen i Afrika for å belyse de temaer jeg har tatt opp tidligere i oppgaven. Spesielt vil jeg diskutere hvorvidt den generelt lave økonomiske veksten på dette kontinentet delvis kan forklares ved at det er landenes

institusjoner som har sviktet. Vil også diskutere Botswanas økonomiske utvikling. Dette fordi landet, i motsetning til de fleste afrikanske land, har hatt høy økonomisk vekst siden det ble selvstendig. Det er derfor interessant å undersøke om dette delvis kan forklares med at landet oppfyller flere kriterier for god institusjonell kvalitet, sammenlignet med andre afrikanske land.

Del 5 oppsummerer oppgaven.

1.2 Motivasjon for valg av tema

Når jeg som samfunnsengasjert 20-åring møtte opp på Blindern for å forhøre meg om ulike studier Universitetet i Oslo hadde å tilby, var det spesielt et fag som fanget min interesse. Dette faget var samfunnsøkonomi. Et av hovedspørsmålene som sto i brosjyren om samfunnsøkonomi var ”Hvorfor er noen land rike, mens andre er fattige?”. Dette spørsmålet var en av grunnene til at jeg valgte det studiet jeg gjorde.

Etter at det femårige studiet nå snart er avsluttet, sitter jeg igjen med mye kunnskap, og en ny verktøykasse for å kunne svare på kompliserte økonomiske og samfunnsmessige spørsmål.

Jeg har i skrivende stund fullført alle emner som kreves for å oppnå mastergraden i samfunnsøkonomi. Spørsmålet om hvorfor noen land er fattige, mens andre er rike, er fremdeles et spørsmål jeg bærer med meg i bakhodet. Studiet har gitt noen svar, men har også skapt nye spørsmål. Emnene *Development Economics* og *Institutions and Economic Systems*, har særlig gjort at jeg har fanget interesse for institusjonenes rolle i utviklingsprosessen. Spesielt var det interessant å sette seg inn i teoretiske tilnærminger til hvorfor institusjoner kan bidra til underutvikling i mange fattige land. Boken *Globalisering En stor desillusjon* av Joseph E. Stiglitz, åpnet mine øyne da den presiserte at ”lovene” postulert av økonomisk teori ikke nødvendigvis gjelder i alle situasjoner og til alle tider. Spesielt må tiltak for å snu en dårlig økonomisk trend tilpasses de allerede eksisterende forhold hvor endringene skal implementeres.

Motivasjon var dermed klar. Jeg ønsket å skrive om institusjonenes rolle i utviklingsprosessen. Det følgende er resultatet av jobbingen med dette temaet.

2. INSTITUSJONENS ROLLE I SAMFUNNET OG I ØKONOMISK TEORI

2.1 Innledning til drøftingen om institusjoner. Hva kan forklare økonomisk fremgang og økonomisk vekst?

I innledningen stilte jeg spørsmålet hva som kan forklare de enorme forskjellene i levestandard vi ser i verden. Fra et økonomisk perspektiv blir utvikling i levestandard gjerne sett i sammenheng med økonomisk vekst. Få er uenige i at økonomisk vekst er en svært viktig årsak til økt levestandard. Allikevel er det kanskje mer nærliggende å si at økonomisk vekst er en viktig, men ikke tilstrekkelig årsak til økning i den generelle levestandard¹. En høy økonomisk vekst sier at landet produserer mer per arbeider, noe som betyr at landet som helhet blir rikere. Det veksten derimot ikke sier noe om er hvordan de økte ressursene blir anvendt eller fordelt.

Økonomisk vekst blir ofte brukt synonymt med vekst i nasjonalproduktet². Til tross for at nasjonalproduktet har visse svakheter som mål på velferd³, er det et begrep som gjør det mulig å sammenligne utvikling mellom land. Det er også viktig å skille mellom *størrelsen* og *veksten* i nasjonalproduktet. Når det snakkes om økonomisk vekst, menes det hvor raskt en økonomi vokser over en relativt kort periode, for eksempel fra år 2005 til 2006. Vel så viktig er hvor rikt landet *faktisk* er. Det vil si at når jeg i denne oppgaven refererer til forskjeller i hvor rike land er, er det ofte dagens *nivå* på nasjonalproduktet jeg tenker på. Økonomisk vekst og nivået på nasjonalproduktet er selvfølgelig nært knyttet sammen. Et høyt nasjonalprodukt i dag er et resultat av at den økonomiske veksten har vært høy i tidligere perioder. Det har derfor vært en prosess – en utvikling - som har ført frem til dagens økonomiske situasjon i de respektive landene.

¹ For eksempel bruker FN en indeks, HDI (Human Development Index), som mål på menneskelig utvikling. Dette er en indeks som måler et lands gjennomsnittlige resultater på tre grunnleggende områder: Forventet levealder, utdanning og inntekt (BNP per innbygger). Se HDI (2006).

² Det er riktigere å si at økonomisk vekst blir brukt synonymt med vekst i nasjonalproduktet per innbygger.

³ Rødseth (2001) diskuterer om nasjonalproduktet er et godt mål for inntekt.

Årsakene til økonomisk vekst, og mer generelt hvorfor vi har økonomisk utvikling, er et av de fundamentale spørsmål i samfunnsøkonomien. Bare en oversikt over hvordan dette spørsmålet har blitt behandlet gjennom historien ville tatt tusenvis av sider⁴. La meg allikevel gi en kort innføring i forklaringer til økonomisk vekst.

Hos de klassiske økonomer, som for eksempel Adam Smith, var årsakene til veksten tett koblet sammen med utvikling i markedene, for eksempel gjennom økt arbeidsdeling og spesialisering (Sandmo 2006). Ofte ble det også trukket inn langt flere årsaksfaktorer enn det som er vanlig i dag.

Over tid har vi sett en økende formalisering innenfor samfunnsøkonomien, noe som innebærer at det har blitt et behov for forenklinger som passer til det nye analyseverktøyet.

En kjent økonomisk modell som fokuserer på årsaker til økonomisk vekst, er den såkalte Solow-modellen⁵. I modellens grunnleggende form tar Solow utgangspunkt i en (aggregert) produktfunksjon. Produksjonen er landets nasjonalprodukt, og er et resultat av to innsatsfaktorer, kapital (realkapital) og arbeidskraft⁶. Vekstraten for nasjonalproduktet er da en sum av to ledd; vekstraten for befolkningen, og veksten i kapital per sysselsatt. Solows analyse innebærer at på lang sikt vil økonomien nærme seg en vekstbane der det andre leddet blir lik null. Logikken bak dette er som følger: For å holde kapital per sysselsatt konstant kreves en viss mengde investeringer. Disse investeringene må kompensere for økningen i befolkningen og det faktum at kapitalen depresieres (kapitalslit). Investeringene kommer av at en viss mengde av det som produseres spares, og derfor i neste omgang investeres⁷. Når investeringene er høyere enn hva som kreves for å holde kapital per arbeider konstant, vokser kapitalen per sysselsatt. Når investeringene er lavere enn dette, synker kapitalen per sysselsatt. Kapitalen per sysselsatt endres helt til investeringene er akkurat så store at de kompenserer for befolkningsveksten og kapitalslitet. Når økonomien har nådd dette nivået, sier Solows modell at økonomien har nådd sin *steady state*. Vekstraten i kapital per arbeider vil altså da bli null, og den langsiktige vekstraten for økonomien vil bli lik vekstraten for befolkningen. Dette kaller han økonomiens *naturlige* vekstrate.

⁴ Et utmerket verk for en innføring i slike spørsmål er Sandmo (2006).

⁵ Dette er en modell utviklet av økonomen Robert Solow. Modellen blir også gjerne kalt "den nyklassiske vekstmodellen". For en innføring i modellen, se for eksempel Jones (2002), eller Burda og Wyplosz (2001).

⁶ En viktig forutsetning er at innsatsfaktorene har avtakende grenseproduktivitet, mens produktfunksjonen har konstant skalautbytte. I modellen er det også full sysselsetting.

⁷ I modellen er spareraten konstant, og er en fast andel av produksjonen, sY (der s er spareraten og Y er produksjonen). S kan endres, midlertidig eller permanent, men blir da ansett som et "økonomisk sjokk".

Solow modifiserte også modellen ved å anta at det foregår teknologiske fremskritt som gjør at arbeidskraften blir mer produktiv, og han viste at dette innebar at den naturlige vekstraten blir lik summen av vekstratene for befolkningen og for det teknologiske nivå.

En økning av spareraten kan også føre til økt vekst i økonomien, men denne vekstimpulsen er forbigående; på lang sikt vil økonomien igjen tilpasse seg den naturlige vekstraten, men nå riktig nok med mer kapital per arbeider, og dermed med høyere inntekt og levestandard (Sandmo 2006).

I følge Solow-modellen er altså årsakene til at noen land er rike at de investerer mer og har lavere befolkningsvekst, noe som begge deler gjør at de kan akkumulere mer kapital per sysselsatt, og derigjennom øke arbeidernes produktivitet. Vedvarende økonomisk vekst oppnås gjennom teknologiske fremskritt.

Har vi så etablert hvorfor noen land er fattige, mens andre er rike? Viser tallene at disse faktorene kan forklare forskjellene mellom land?

De fleste økonomer vil fremholde at faktorene i Solow-modellen er viktige, men at de er ikke tilstrekkelige for å forklare forskjellene fullt ut. Hall og Jones (1999) ønsket å kvantifisere hvor stor del hver av de ulike faktorene kunne forklare når det gjelder forskjeller i produksjon per arbeider. De ønsket for eksempel å forklare hvorfor USA i 1988 hadde over 35 ganger høyere produksjon per arbeider enn Niger. Det forfatterne kom fram til var at ulik kapitalintensitet kunne forklare en faktor på 1,5 av inntektsforskjellene. Forskjeller i utdanningsnivå forklarte en faktor på 3,1. Den største andelen - en faktor på 7,7 – var en såkalt produktivitetsresidual (restledd).

Hva representerer denne residualen? Hall and Jones` (1999) hypotese er at den representerer noe de kaller sosial infrastruktur (social infrastructure). Hva denne infrastrukturen innebærer kommer best frem med deres egne ord:

”By social infrastructure we mean the institutions and government policies that provide the incentives for individuals and firms in an economy” (Hall and Jones 2001, side 95).

Generelt kan disse incentivene enten oppmuntre til produktive aktiviteter som akkumulering av ferdigheter eller til utvikling av nye goder og produksjonsteknikker, eller de kan oppmuntre til mer uproduktiv virksomhet som korrupsjon⁸ eller tyveri.

”Kostnadene” den uproduktive virksomheten påfører et land er ikke bare de direkte kostnadene ved at nyttige kunnskaper ikke blir akkumulert og at goder som befolkningen verdsetter ikke blir produsert. Ressursene som blir satt inn på såkalte uproduktive aktiviteter leder også ofte til nye kostnader som ikke er til stede i mer ”produktive” land. Når for eksempel omfanget av direkte tyveri øker, øker dette også etterspørselen etter beskyttelse mot tyveri, for eksempel å leie inn vakter eller sette opp gjerder for å beskytte produksjonen. Ugunstige effekter av en dårlig ”sosial infrastruktur” synes derfor å kunne spre seg utover de direkte kostnadene som i utgangspunktet skapes. Det kan for eksempel skapes et klima der normen blir at tyveri blir ”akseptert”. I samfunn der dette ikke er tilfelle, holder normene innbyggerne i sjakk, slik at det ikke er nødvendig å sikre seg på samme måte mot denne type atferd, noe som gjør at samfunnet spares for sløsing av ressurser:

”It is not that the city can put up fences more cheaply than can individuals: in a city run well, no fences are needed at all.” (Hall and Jones 1999, s. 95)

Dette indikerer at økonomisk vekst ikke bare er et produkt av de fysiske ressurser i et land. Veksten bør også ses i sammenheng med miljøet ressursene skal omsettes i. I tillegg kan ressursene i et samfunn med god sosial infrastruktur gjøre at ressursene lettere kan omdannes til mer produktive former⁹. Her har institusjonene en viktig rolle.

⁸ Korrupsjon er et bredt begrep. Transparency International (2006) definerer det slik: ”Korrupsjon er misbruk av makt i betrodd stilling for personlig gevinst”.

⁹ Et godt eksempel er hvordan de Soto (2001) i boken *The Mystery of Capital Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, tar for seg begrepet kapital. Her vektlegges det at kapital ikke må forveksles med penger. Kapitalen innehar et enormt potensial. Han sammenligner hvordan kapitalen kan omdannes til andre former, med hvordan ressursene i en elv kan utnyttes. En elv kan benyttes til fiske og padling. Men bruker vi elven utelukkende til dette, har vi ikke utnyttet elvens potensial. I elven ligger også en mulighet for å bruke vannkraften til å produsere energi. På samme måte innehar kapitalen et potensial om å omdanne seg til mer produktive former. Et stort problem for mange fattige land er at store deler av den økonomiske aktivitet foregår i den uformelle sektor. Dette gjelder særlig eiendomsmarkedet og arbeidsmarkedet. Når store deler av kapitalen i et land eies av personer som opererer utenfor den legale sektor, gjør dette at kapitalen som eies ikke kan brukes til å omdannes til andre former. De Soto (2001) kaller denne formen for kapital for død kapital (dead capital). For flere land kan det være et problem at mye av kapitalen i landet er død kapital. Mange fattige kan derfor forbli fattige ikke først og fremst fordi de mangler fysiske ressurser, men fordi ressursene ikke kan konverteres eller overføres til andre og mer produktive former (de Soto 2001).

2.2 Institusjonenes rolle i samfunnet

Før jeg definerer hva en institusjon er, synes jeg det er hensiktsmessig først å ta for meg institusjonenes rolle i samfunnet. Dette fordi en institusjon er et sammensatt begrep, og en beskrivelse av hvordan institusjonene påvirker miljøet kan lette forståelsen av definisjonene.

Hall and Jones (1999) bruker begrepet sosial infrastruktur. For meg er dette et begrep som på en god måte illustrerer institusjonenes rolle i samfunnet. Den fysiske infrastrukturen, som veier, jernbane og telekommunikasjon, har til hensikt å lette fysisk kommunikasjon og ferdsel i et samfunn. På samme måte bør en sosial infrastruktur ha til hensikt å lette kommunikasjon og interaksjon mellom menneskene i samfunnet. La meg prøve meg på en analogi til institusjonenes rolle:

I en fotballkamp kan banen, reglene og dommeren ses på som institusjonene. Jo bedre underlag, desto bedre fotball er det mulig å spille. I tillegg til spillernes ferdigheter, spiller de materielle ressursene også en rolle. Bedre fotballsko og en bedre ball kan påvirke hvor godt man spiller. Underlaget og de materielle ressursene kan sammenlignes med hvor rikt et land er. Reglene setter grenser for hvordan spillet kan spilles. Men for at reglene skal overholdes, må noen se til at dette gjøres. Her kommer dommeren inn i spillet. Dommeren kan sammenlignes med rettssystemet. Men selv med en meget godt trent dommer med gode fotballkunnskaper, kan dommeren bestikkes. Med andre ord; rike land kan – og har også - korrupsjon.

Aktørene - spillerne - må også ta valg. Hvor det er best å spille ballen, avhenger av hva medspillerne og motspillerne gjør.

I et land som kjennetegnes av svake institusjoner, vil underlaget kanskje være av småstein og grus, og en dommer kan være fraværende. Fristelsen til å jukse (noe som kan sammenlignes med korrupsjon) kan øke. Da kommer normene eller "informal rules" inn i bildet. Det er disse normene som gjør det mulig å spille "løkke-fotball" uten en dommer. Men jeg vil påstå at krangling om regler og avgjørelser er vanligere når det spilles "løkke-fotball" enn i en eliteseriekamp, selv om mange avgjørelser er upopulære også her.

Pengene strømmer også inn i de klubbene med de beste ressursene, og disse klubbene blir rikere og bedre. Ikke ulikt hva som skjer i verden i dag; det er en tendens at de rike landene blir rikere. Det betyr ikke at det ikke er like mange talenter blant de fattige landene. De mangler kanskje bare de rette "institusjonene" til å bygge et fundament der spillere og lag kan

blomstre og utvikle sine ferdigheter.

Når det som omgir en kamp – som bane, utstyr og dommer – fungerer optimalt, tas fokus vekk fra disse faktorene og gjør at du kan nyte spillet. Det skapes da ingen friksjon som gjør at du anvender ressurser på annet enn spillet. Dette er institusjonenes rolle i et nøtteskall. De skal lette interaksjonen mellom aktørene, og samtidig gjøre at ressursene blir anvendt på de områder som er mest produktive og ønskede.

Analogien illustrerer at den sosiale infrastruktur også er et resultat av samspillet mellom institusjonene, som at hvis lovene og reglene skal fungere, kreves det noen til å håndheve dem (rettssystemet). Videre kan mange faktorer hindre en god flyt i samspillet mellom institusjonene. Korrupsjon kan underminere rettssystemet og endre aktørenes atferd via endringer i samfunnets normer. I analogien over kommer dette til uttrykk ved at ressurser blir anvendt på å bestikke dommeren - ressurser som har alternative, og presumptivt mer produktive, anvendelser.

Institusjonene bør altså fungere slik at de letter interaksjonen mellom aktørene, og at ressurser blir kanalisert til områder hvor de er mest produktive og ønskede.

Reflekteres disse rollene i den samfunnsøkonomiske teori?

Ofte er det slik at aktørene antas å bevege seg i et friksjonsfritt samfunn. Institusjonene er da eksogent gitt og skaper ingen friksjon. Aktørene kan da simpelthen følge sine ønsker gjennom nyttemaksimering, uten innblanding av byrdefulle institusjoner.

Mange resultater innenfor økonomien bygger nettopp på at aktørene er rasjonelle og at markedene fungerer perfekt. Etter hvert har det også blitt utviklet teorier om løsninger når markedet ikke fungerer perfekt. Problemer som informasjonsskjevhet og eksterne virkninger har blitt ”løst” innenfor disiplinen økonomi. Institusjonenes oppgaver har ofte forsvunnet i modellenes ”antakelser om hva som er oppfylt”.

Mange resultater bygger for eksempel på at eiendomsrettigheter er klart definert. Blant disse er Coase-teoremet¹⁰, som i essens sier at: ”i fravær av transaksjonskostnader er ressursallokeringen effisient, uavhengig av fordelingen av eiendomsrettigheter.”

¹⁰ Coase-teoremet er behandlet i de fleste lærebøker i samfunnsøkonomi. Se for eksempel Førsum og Strøm (2000). Teoremet ble første gang behandlet i: Coase, R., 1960: ”The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3, s.1-44.

Selv om resultatet er vakkert i seg selv, bygger det på et strenge antakelser. Å sikre at eiendomsrettigheter er klart definert går rett til kjernen av en av institusjonenes viktigste oppgaver. Det å sikre at eiendomsrettigheter er klart definert er ikke nødvendigvis nok. Innbakt i antakelsen om at eiendomsrettigheter skal være klart definert, ligger også antakelsen om at eiendomsrettighetene blir respektert eller overholdt. Det hjelper svært lite at ingen er i tvil om at jeg eier huset mitt, så lenge noen bestemmer seg for å bo under mitt tak og tilrane seg mine eiendeler uten mitt samtykke:

“Legislation in itself is neither necessary nor sufficient for the provision of the secure control rights. In practice, control rights are upheld by a combination of legislation, private enforcement, and custom and tradition”. (Rodrik 1999, s.6)

Videre er det også slik at eiendomsrettigheter sjelden er absolutte. Selv om du har rett til å holde naboen borte fra hagen din, betyr ikke dette at du har lov til å skyte vedkommende dersom han faktisk kommer inn på plenen. (Rodrik 1999)

Institusjonene har flere roller i tillegg til å sikre eiendomsrettighetene. De må blant annet også se til at lovverket overholdes. Dette kan gjøres gjennom straff eller sanksjoner fra myndighetene.

Normer eller sedvane kan også påvirke hvorvidt jeg velger å overholde regelverket. Institusjonene har således en rolle når det gjelder å reflektere normene i samfunnet, for eksempel gjennom å forsterke normene gjennom regelverket.

Litt løst kan vi si at oppgavene bør være ”å legge forholdene til rette” slik at jeg velger å gjøre det samfunnet som helhet er best tjent med.

I et hvert samfunn blir det gjort mange valg hver eneste dag. Valgene blir da også gjort på grunnlag av hvilke forventninger individet har til hvilke valg som blir gjort av andre. Det som er individuelt rasjonelt, er ikke alltid det som er det kollektivt beste. Med andre ord kan det mangle en "kollektiv rasjonalitet". Dette gjør det vanskelig å koordinere atferden, eller valgene. Her har institusjonene en viktig rolle (jf. definisjonen av institusjoner under), nemlig å skape ”riktige” incentiver.

Et eksempel der det kan være vanskelig å koordinere beslutninger, er i bestemmelsen av omfanget av et kollektivt gode, der eksklusjon fra konsum av dette godet ikke er teknisk mulig:

"I dette tilfellet står private produsenter overfor det såkalte gratispassasjer-problemet. Dette går ut på at konsumentene vil misrepresentere sin betalingsvilje for godet, for de vet at når godet først er der kan ingen nekte dem å benytte seg av det. Som regel vil konsumentene ha en tendens til å underslå sin sanne betalingsvilje, og den private produksjonen vil bli for liten." (Grønn 2002, s. 112)

Dette blir brukt som argument for at det offentlige bør stå for forsyningen av det kollektive godet. Det offentlige velger å produsere godet fordi det antas at den samlede betalingsvilligheten overstiger kostnadene ved å frembringe godet. For at en offentlig myndighet skal kunne frembringe godet, kreves det at myndighetene har nok ressurser. Det vanlige er at disse ressursene kommer fra skatteinntekter. For at det nødvendige skattebeløpet skal være mulig å inndra, kreves det institusjoner som på en effektiv måte kan gjøre dette. Oppgaven med å produsere et kollektivt gode, kan ses på som et eksempel på institusjonenes fordelingsoppgave.

Som en kort oppsummering kan vi si at institusjonene både har en normgivende rolle, en incentivrolle og en fordelingsrolle.

2.3 Definisjoner av en institusjon

Så langt har jeg skrevet om hvordan institusjonene ideelt sett bør fungere, og om institusjonenes oppgaver. Hva, mer konkret, er en institusjon?

Ordet "institusjon" kan ha flere betydninger¹¹. Det kan både bety en "adferdsmåte el. forhold regulert av sedvane, lover e.l.", en "organisasjon eller foretagende", eller "et behandlingshjem eller anstalt". Ordet er avledet fra det latinske ordet "instituire", som betyr å opprette, innstifte eller etablere.

¹¹ Se ordnett.no.

Samuel Bowles (2004) bruker følgende definisjon:

”Institutions refer to the laws, informal rules, and conventions that give a durable structure to social interactions, influencing who meets whom, to do what tasks, with what possible courses of action, and with what consequences of actions jointly taken” (Bowles 2004, s. 368).

Definisjonen til Bowles (2004) vektlegger altså hvordan institusjonene påvirker handlingene til aktørene, og hvordan interaksjonen mellom aktørene preger deres valg. I tillegg vektlegges det at institusjonene kan endre konsekvensene av aktørenes valg. Som et eksempel kan en institusjon gjøre det relativt mer lønnsomt for aktørene å gjøre valg som er i samfunnets interesse. Dette gjøres ved å øke utbyttet av ”valg som er gode for samfunnet”, samtidig som ”valg som er ugunstige for samfunnet” gjøres mindre attraktive (for eksempel gjennom straff).

Hodgson (1998) hevder at det innenfor samfunnsvitenskapene har vært en tradisjon å ha en bred definisjon av hva en institusjon er. Derfor vil også mye inkluderes når man snakker om en institusjon, som alt fra banker og universiteter til penger, språk og lover. Felles karakteristika for det som kalles institusjoner er, i følge Hodgson (1998):

- All institutions involve the integration of agents, with crucial information feedbacks.
- All institutions have a number of characteristic and common conception and routines.
- Institutions sustain, and are sustained by, shared conceptions and expectations.
- Although they are neither immutable nor immortal, institutions have relatively durable, self-reinforcing, and persistent qualities.
- Institutions incorporate values, and processes of normative evaluation. In particular, institutions reinforce their own moral legitimation: that which endures is often – rightly or wrongly – seen as morally just.

Hodgson (1998) vektlegger, i likhet med Bowles (2004), interaksjonen mellom aktørene. Spesielt vil det være slik at responsen fra andre aktører innenfor institusjonen i stor grad styrer atferden. Dette fører etter hvert til at de menneskene som er en del av institusjonen i større grad deler meninger, og dermed også forventninger. Hvis alle i en gruppe tar på seg briller med grønne glass, vil landskapet rundt få et grønt skjær. Institusjonen fungerer litt som at alle

tar på seg samme briller, men at det nå er synet på den sosiale verden som blir farget. Det blir en konvergering av meninger og forventninger. Meningene og forventningene leder videre til en oppfatning av hva som er akseptabel atferd. Institusjonene kan derfor sies å være normdannende.

Når normene er etablert, vil det naturlig være sterke krefter innenfor en institusjon som virker for å opprettholde status quo. Er den respektive institusjonen velfungerende, vil dette være et positivt trekk ved institusjonen. Er derimot institusjonen uproduktiv og preget av dårlige beslutningstakere, kan det få svært uheldige konsekvenser¹².

Definisjonene av en institusjon gitt i dette avsnittet, viser hvor viktig det er at institusjonene er velfungerende for at de skal, som jeg nevnte i innledningen, kunne virke som olje og ikke sand i samfunnets maskineri. Det synes spesielt viktig fordi det er sterke krefter som gjør at institusjonene er vanskelige å endre. Hva som eventuelt må til for å endre institusjonene, kommer jeg nærmere inn på i del 3 av oppgaven.

Nå vil jeg ta diskusjonen videre ved å ta for meg hvordan ”institusjoner” har blitt behandlet innenfor samfunnsøkonomien.

2.4 Institusjonell økonomi – en kort introduksjon

Tidligere i oppgaven skrev jeg at mange resultater innenfor økonomien bygger på at institusjonene rundt fungerer knirkefritt. Dette er tilfelle for mange teoretiske tilnærminger studenter i samfunnsøkonomi møter i studiet. Institusjonell økonomi har mer blitt en retning innenfor samfunnsøkonomien på lik linje med retninger som miljøøkonomi eller foretaksøkonomi.

Har det alltid vært slik? Hvilken rolle har økonomene oppigjennom ansett at institusjonene har spilt for et lands økonomiske utvikling?

I Agnar Sandmos (2006) nylig utkomne bok *Samfunnsøkonomi – en idéhistorie*, skriver forfatteren følgende:

¹² Dette poenget vil jeg forklare nærmere i avsnitt 3.6.

”Hos klassiske økonomer som Smith og Mill opptar beskrivelsen av sentrale økonomiske institusjoner en betydelig plass, men gjennombruddet for marginalismen og generell likevektsteori ble det institusjonelle perspektivet gradvis skjøvet til side. Det oppstod en oppfatning om at interesse for institusjoner var teorifiendlig”. (Sandmo 2006, s. 355)

Sandmo beskriver i sin bok samfunnsøkonomiens idéhistorie fra rundt 1700-tallet frem til i dag. I store deler av denne perioden har institusjoner fått en relativt begrenset plass. I de senere tiår har institusjonene derimot fått det vi nærmest kan kalle en renessanse. Nye problemstillinger fordret nye løsninger, og Sandmo skriver videre:

”Den generelle likevektsteorien skapte et bilde av markedsøkonomien som styrt av anonyme ”krefter”. Studiet av markeder med asymmetrisk informasjon – som Arrows (1963) analyse av markeder for helsetjenester og Akerlofs (1970) studie av bruktbilmarkedet – viste at realistiske teorier måtte forholde seg til institusjonelle realiteter i disse markedene. Forsøkene på å forstå de mekanismer i markedet som skaper arbeidsledighet, førte til en sterkere teoretisk interesse for å forstå fagforeningenes rolle i arbeidsmarkedet.” (Sandmo 2006, s. 355)

Disse og andre problemstillinger, som sammenbruddet av det kommunistiske systemet i Sovjet og Øst-Europa i 1990-årene, gjorde også at den konvensjonelle teorien måtte forenes med innsikt i institusjonenes virkemåte (Sandmo 2006).

Flere problemstillinger og nye innsikter har altså gjort at institusjonens rolle har fått en økt plass i litteraturen. Hvilke problemstillinger er det da som vektlegges spesielt?

Bardhan og Udry (1999) hevder at i den nye retningen innenfor institusjonell økonomi, kalt New Institutional Economics, har som hovedoppgave å peke på kjennetegn ved institusjoner som kan forårsake eller forlenge underutvikling. Utgangspunktet er gjerne at transaksjoner, da særlig markedstransaksjoner, kan være kostbare. Tanken er at hvis disse kostnadene kan begrenses, vil dette føre til at flere investeringer kan gjøres lønnsomme fordi en da fjerner en viktig kostnadskomponent. Det siktes da spesielt til rettslige og kontraktuelle strukturer, og

forskrifter om en tredjeparts muligheter til håndhevelse. Bardhan og Udry (1999) vektlegger at det i vestlige samfunn over tid har blitt utviklet komplekse institusjoner hvis hovedfunksjon har vært å legge bånd på deltagerne, redusere usikkerheten som er heftet med sosial interaksjon, og generelt hindre at transaksjoner blir for kostbare. Disse institusjonene inkluderer klart definerte eiendomsrettigheter, formelle kontrakter og garantier, konkurslover, og bedrifter og organisasjoner med en styringsstruktur som er konstruert for å dempe agency problemer og ex post opportuniste som er et resultat av ufullstendige kontrakter¹³.

Økonomene som jobber med institusjoner blir gjerne delt mellom de som tilhører den nye retningen New Institutional Economics og de av den ”gamle skolen”, gjerne kalt den tradisjonelle retningen (som har sitt motstykke i dagens politiske institusjonelle økonomi).

Hva er hovedforskjellen mellom disse to retningene?

I følge Hodgson (1998) ligger hovedforskjellen i at den gamle skolen anser at menneskelig handling er sterkt påvirket av vaner og rutiner, mens den nye skolen bygger sine løsninger på at individene handler rasjonelt, gjerne ut fra en nyttemaksimerende atferd. Den nye skolen er slik sett en videreføring av nyklassisk tenkemåte, der institusjoner er rasjonelle eller effisiente løsninger på problemet med transaksjonskostnader. Utgangspunktet er gjerne en spill-teoretisk situasjon der aktører tar rasjonelle valg. Institusjonene virker slik at de endrer utbyttet av å velge de ulike strategiene:

“Institutions and the effectiveness of enforcement (together with the technology employed) determine the cost of transacting. Effective institutions raise the benefits of cooperative solutions or the cost of defection, to use game theoretic terms.” (North 1991, s.98)

Den gamle skolen vektlegger, som nevnt, vaner og rutiner i menneskers handlemåte. Disse vanene og rutinene påvirker også hvilke institusjoner som har blitt utviklet og hvilke institusjoner som vil utvikles:

¹³ Denne ex post opportunisten blir i litteraturen kalt hold-up problemet. Dette innebærer at en part kan holde tilbake investeringer som hadde vært lønnsomme for begge parter, fordi disse investeringene kan gjøre at fremtidig forhandlingskraft går tapt. Se for eksempel Hart (1995).

“Individual habits both reinforce, and are reinforced by institutions. Through this circle of mutual engagement, institutions are endowed with stable and inert quality.”
(Hodgson 1998, s. 171)

Institusjonene er derfor, i henhold til dette synet, ikke preget av den samme ”rasjonaliteten” som i forklaringene til den nye skolen. Ved å ha denne innfallsvinkelen til synet på institusjoner mener tilhengerne av den gamle skolen at faget økonomi blir mer i overensstemmelse med hvordan menneskelig atferd blir forklart innenfor andre samfunnsfaglige disipliner som psykologi, antropologi, historie og sosiologi. Vektleggingen av vaner og rutiner fører også til at institusjonenes utvikling forklares mer med hjelp av en evolusjonær forklaringsmåte. Skjer det endringer, er dette gjerne en treg prosess, men det er allikevel en “utvelgelsesprosess”, der noen vaner og rutiner blir holdt fast ved, mens andre faller ut. Det er slik sett, som Hodgson skriver, mer en dynamisk prosess enn at institusjonene er en løsning der det er en bevegelse mot likevekt.

I det følgende vil leseren støte på representanter fra begge skoler, men den relative dominansen av utgivelser fra de som tilhører den nye skolen, har gjort at de fleste teoretikerne jeg refererer til i det følgende vil tilhøre denne skolen. Når det er sagt, vil det som så ofte når det gjelder intellektuelle ”skoler” være vanskelig å gjøre klare skiller mellom skolene. Det kan også være vanskelig å vite hvor man skal plassere de ulike tenkerne. Overgangene er flytende.

Jeg har i dette avsnittet gitt en innføring i hvordan institusjoner som teoretisk begrep er blitt og blir behandlet i samfunnsøkonomien. Hvordan brukes institusjoner når vi skal trekke empiriske slutninger? Hvordan går vi frem når vi ønsker svar på spørsmål av typen ”Hvordan påvirkes økonomien av at den institusjonelle kvaliteten endres?”. Dette drøftes i neste avsnitt.

2.5 Institusjoner i økonomiske analyser – teoretiske problemer og empiriske funn

Hvordan brukes så "institusjoner" i økonomiske analyser? Hvilke problemer oppstår når man i en analyse (modellanalyse) skal inkludere institusjoner som variabel? Har rike og ”velutviklede” land gode institusjoner fordi de er rike, eller er de rike fordi de har gode

institusjoner?

Det første problemet man støter på er hvordan man skal definere en institusjon. Det at det finnes flere definisjoner (disse definisjonene kan selvfølgelig være delvis overlappende), viser at man allerede her støter på problemer. Som vi så i avsnitt 2.3, er i tillegg definisjonene av institusjoner veldig brede.

I og med at en institusjon (spesielt en politisk eller økonomisk institusjon) har mange oppgaver, får evalueringen av institusjonen også et subjektivt aspekt. I dette ligger det at det kan være ulike vektlegginger av hvor viktig de forskjellige oppgavene til institusjonen er. Noen forfattere kan vektlegge hvor godt institusjonen sikrer eiendomsrettigheter, mens andre kan for eksempel vektlegge hvor raskt byråkratiske prosesser foregår. Selv om man skulle enes om vektleggingen av institusjonenes oppgaver, hvordan skal man kvantifisere eller skalere dem?

Sett at vi har etablert en forståelse av hva en institusjon er. Hvordan påviser vi kausalitet? Hvordan viser vi for eksempel at gode institusjoner påvirker den økonomiske veksten? Har rike og ”velutviklede” land gode institusjoner fordi de er rike, eller er de rike fordi de har gode institusjoner?

Dette er det klassiske endogenitetsproblemet. Ønsker vi for eksempel å måle effekten av ”institusjoner” på et lands BNP (bruttonasjonalprodukt), er det store sjanser for at variabelen ”institusjoner” ikke er å oppfatte som eksogen i forhold til BNP. En vanlig fremgangsmåte er å bruke en såkalt instrumentvariabel¹⁴.

Sett at vi har ligningen

$$Y_t = \beta X_t + e_t$$

En instrumentvariabel må være en variabel som er korrelert med X_t og samtidig ukorrelert med e_t . Dette fordi vi ønsker at kausaliteten skal være at variabelen X (institusjoner), påvirker variabelen Y (nasjonalproduktet). Ofte vil det være slik at Y også kan påvirke variabelen X . Hvis det er en høy korrelasjon mellom Y og X , kan vi ikke generelt si hvilken retning kausaliteten går. For å løse dette problemet, ønsker vi å finne en variabel som er korrelert med X , og som samtidig bare påvirker Y gjennom sin påvirkning på X .

¹⁴ For diskusjon av instrumentvariabel, se for eksempel Biørn (2003) eller Hill, Griffiths and Judge (2001).

Et eksempel kan være oppklarende:

Acemoglu, Johnson og Robinson (2001a) ønsker å finne effekten av dagens institusjoner på dagens BNP per innbygger. Som skrevet over, vil disse to variablene kunne påvirke hverandre, og det er derfor vanskelig å separere ut effekten av den ene variabelen på den andre. En instrumentvariabel må i dette tilfellet være en variabel som er korrelert med dagens institusjoner, men ukorrelert med e_t . Instrumentet forfatterne bruker er dødelighetsgraden blant europeerne som bosatte seg i koloniene. Bakgrunnen for bruken av dette instrumentet er at europeerne anvendte forskjellig politikk i de ulike koloniene. Dette førte til at institusjonene som ble opprettet varierte mellom koloniene. Forfatterne argumenterer for at dødelighetsraten påvirket hvilke type institusjoner som ble etablert.

En høy dødelighetsrate gjorde det mindre attraktivt å bosette seg i koloniene. Dette førte til at det ble etablert institusjoner med det formål å trekke ressurser ut av landet. Acemoglu, Johnson og Robinsons (2001a) hypotese er at disse institusjonene har blitt videreført fra kolonitiden og dermed hatt en sterk påvirkning på de institusjonene som i dag eksisterer i disse landene.

Når den nye eliten ”arvet” institusjonene som var dannet for å trekke ut ressurser, ville denne eliten ikke ta på seg kostnaden med å introdusere bedre institusjoner, og ville heller utnytte de allerede opprettede institusjonene for å øke sin egen velstand.

Der hvor dødelighetsraten var lavere, bosatte mange europeere seg. De etablerte da institusjoner som lignet de europeiske institusjonene, med sterk vektlegging av eiendomsrettigheter og kontroll av myndighetenes maktutfoldelse. Eksempler på land hvor slike institusjoner ble opprettet er Australia, New Zealand, Canada og USA.

Argumentet er som følger:

Sannsynlig dødelighet blant settlerne → bosetting → tidlige institusjoner → dagens institusjoner → dagens tilstand i økonomien

De institusjonene som ble etablert i kolonitiden påvirket, i følge forfatterne, dagens institusjoner, noe som igjen påvirker hvor godt økonomien i de respektive landene går i dag.

Forfatterne finner høy korrelasjon mellom dødelighetsraten i koloniene og hvor mange europeere som bosatte seg i koloniene; mellom hvor mange som bosatte seg i koloniene og tidlige institusjoner; og mellom tidlige institusjoner og dagens institusjoner.

Instrumentet synes å kunne være plausibelt fordi dødelighetsraten påvirker hvilke institusjoner som ble opprettet, samtidig som det virker sannsynlig at dødelighetsraten påvirker dagens situasjon i økonomien kun gjennom dens påvirkning på institusjonene.

Ved å bruke denne kilden til variasjon, estimerer de store effekter av institusjoner på BNP per innbygger¹⁵.

Her er noen andre empiriske resultater:

Den tidligere nevnte studien av Hall og Jones (1999), finner en positiv sammenheng mellom den sosiale infrastrukturen¹⁶ og produksjon per arbeider¹⁷.

Mauro (1995) finner en negativ sammenheng mellom korrupsjon og investeringer, og mellom korrupsjon og økonomisk vekst. Videre finner studien også at en økning byråkratisk effektivitet (efficiency) er positivt relatert til økonomisk vekst¹⁸.

Knack og Keefer (1995) bruker to indikatorer for institusjoner brukt i analyser. Disse er International Country Risk Guide (ICRG) og Business Environmental Risk Intelligence (BERI). Forfatterne finner signifikante estimater for både institusjoners påvirkning på et lands vekst og på investeringer¹⁹. Blant annet hevder de at som en reaksjon på en eksproprieringsstrussel av en eller annen form, fører dette til at entreprenører reduserer

¹⁵ Spesielt finner de at ett standardavviks økning i beskyttelse av ekspropriering (1,5), øker BNP per innbygger med 309 prosent (når instrumentvariabelen anvendes).

¹⁶ Indeksen for den sosiale infrastrukturen er konstruert fra to andre indekser; En indeks som måler byråkratisk effektivitet (index of government antidiversion policies); Og en indeks for hvor åpent landet er for handel. Flere instrumenter blir brukt i studien. Som landenes avstand fra ekvator; hvor stor andel som snakker engelsk; hvorvidt det snakkes et av de store europeiske språkene i landet; og landenes forventede handel med utlandet.

¹⁷ Blant annet finner de at ett standardavviks økning i indeksen for den sosiale infrastrukturen (0.25), øker produksjonen per arbeider med 261% (når instrumentvariabel brukes).

¹⁸ Disse resultatene er også robuste når det kontrolleres for endogenitet gjennom å bruke en indeks for etnolingvistisk fraksjonalisering (ethnolinguistic fractionalization) som instrument. Etnolingvistisk fraksjonalisering måler sannsynligheten for at to personer som trekkes fra landets populasjon ikke vil tilhøre den samme etnolingvistiske gruppen.

¹⁹ De finner blant annet at ett standardavviks økning i ICRG-indeksen (13.5 poeng), øker den årlige vekstraten i inntekt per capita med 1,24.

investeringene sine. De investerer også mindre i kapital som krever spesialisering (det være seg human- eller fysisk kapital). Dette hevder forfatterne har statiske effektivitetsvirkinger, men også dynamiske effekter gjennom at det demper innovasjonstakten i økonomien, siden innovasjoner har en tendens til å øke når spesialisering gir høy forventet avkastning.

Selv om studiene kommer frem til ulike resultater når det gjelder hvor *stor* effekt institusjoner har på landets økonomi, virker det nå veletablert i forskningskretser at *institusjoner har betydning*.

Studiene jeg har referert til her, viser at det er en sammenheng mellom institusjoner og indikatorer for økonomisk velstand som BNP per innbygger eller økonomisk vekst. Det disse studiene viser er at det er en sammenheng på *aggregert nivå*.

Et problem er at det etter hvert kan virke som at det er begrenset hvor mange variabler som er velegnet til bruk som instrumenter for institusjoner. De viktigste instrumentvariablene har vært basert på geografi²⁰ og kolonial og prekolonial historie²¹ (Pande og Udry 2005).

Det at antallet egnede instrumenter virker begrenset, har ført til at mange av de samme instrumentene blir brukt i flere ulike studier. Problemet er da at de samme instrumentene har blitt anvendt til å forklare ulike aspekter ved institusjonell påvirkning.

Resultatene blir med andre ord tolket ulikt, selv om datamaterialet kan være det samme.

Løsningen kan være at må vi ned på mikronivå for å studere *hvilke* institusjoner som kan ha påvirkning på lokalt nivå, og hvordan disse institusjonene endrer menneskelig atferd (Pande og Udry 2005).

Det kan være flere fordeler med å sammenligne studier *innenfor* et land i forhold til å sammenligne *mellom* land. Det ene er den relative homogeniteten som eksisterer i den institusjonelle og konstitusjonelle settingen mellom delene av analysen.

Mulighetene for å få pålitelige instrumenter for spesielle institusjoner er også større i studier innenfor land. Grunnen er at institusjonelle endringer typisk blir implementert innenfor - eller til og med i en spesiell del av - landet (Pande og Udry 2005). Et eksempel kan være å studere hvordan en jordreform påvirker investeringer i jordbrukssektoren.

²⁰ Her er de vanligste: Avstand fra ekvator; (estimert) handel som andel av BNP; hvorvidt landet er netto eksportør av olje.

²¹ For eksempel dødeligheten til bosettere; juridisk opphav (opprinnelig); etnisk og lingvistisk komposisjon; prekolonial befolkningstetthet; og klassisk oldtid (state antiquity).

Studier av hvilke institusjoner som påvirker økonomien, og på hvilken måte de endrer atferd og incentiver, er viktige når nye tiltak skal iverksettes for å forbedre den institusjonelle kvaliteten på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå.

I den neste delen av denne oppgaven vil jeg komme nærmere inn på hvordan gode institusjoner kan bygges. Dette er et vanskelig tema. At noen land har utviklet gode institusjoner er et resultat av mange faktorer. To samfunn eller land har heller ikke det samme utgangspunkt når institusjoner skal utvikles. De samme tiltakene eller strategiene vil derfor ikke nødvendigvis fungere på samme måte i to ulike land. Blåkopier av institusjonelle strategier er derfor ikke alltid løsningen.

Til tross for dette, vil jeg i den neste delen komme inn på noen viktige kriterier som bør være oppfylt når det ønskes institusjonelle forbedringer.

3. HVA HAR BETYDNING NÅR GODE INSTITUSJONER SKAL SKAPES?

I denne delen vil jeg komme inn på mulige forklaringer til hvorfor noen land har utviklet et sett med institusjoner som synes gunstig for at en økonomi kan vokse, mens andre land har utviklet mindre gunstige institusjoner. Jeg vil understreke den nære sammenhengen mellom politiske og økonomiske institusjoner. For at gode og sunne institusjoner skal kunne utvikles, vil det kunne være nødvendig at denne utviklingen ivaretar interessene til de som sitter med makt til å gjennomføre slike endringer. Institusjonene kan derfor kreve en legitimitet fra makteliten. Det kreves også en legitimitet fra resten av befolkningen for å opprettholde sunne institusjoner. I land der andelen som karakteriseres som fattige er høy, kan legitimitet fra de mange fattige faktisk være løsningen på å endre den dårlige sosiale infrastrukturen (De Soto 2001).

Videre er det viktig at endringene er *troverdige*. Hvis endringer blir foretatt av staten, er det viktig at befolkningen har tro på at endringene ikke vil reverseres i løpet av kort tid. Når befolkningen tror at endringene er mer eller mindre permanente, vil de også kunne endre sine *forventninger*. Slike endringer kan ta tid, men historien har vist at de er mulige.

I denne delen vil jeg også argumentere for at markedet er en av våre viktigste institusjoner. Dette betyr ikke at det er en uavhengig institusjon. For at markedet og markedstransaksjoner

skal kunne fungere optimalt, kreves at institusjonene som påvirker markedene også er velfungerende. Markedet som institusjon illustrerer derfor på en god måte at mange institusjoner er komplementære og at samspillet mellom institusjonene er viktig for at institusjoners velstandsfremmende potensial skal realiseres.

Avslutningsvis i denne delen vil jeg diskutere hvorvidt land kan ha havnet i en *institusjonsfelle*. Dette innebærer at landet har kommet inn i en ond sirkel, der dårlig institusjonell kvalitet opprettholdes, og blir selvforsterket gjennom at aktørene opptrer som en tilpasning til det ugunstige miljøet.

Først vil jeg nå komme nærmere inn på institusjonenes virkemåte. For at gunstige endringer i det institusjonelle miljøet skal kunne gjennomføres, er det en viktig forutsetning at det er god forståelse av institusjonenes virkemåte.

3.1 Institusjonenes virkemåte

Målet med denne oppgaven er å vise hvordan et lands institusjoner påvirker landets økonomi. Å vise dette fordrer en forståelse av institusjonenes virkemåte.

Dette er en krevende oppgave fordi et land består av et stort antall og til dels uavhengige institusjoner. De ulike institusjonene kan ofte ha størst påvirkning på et bestemt segment av samfunnet, men kan også ha påvirkninger utenfor det området de har sitt hovedvirke. Et eksempel her er banker. En bank har flere funksjoner, men en av dens viktigste funksjoner er som utlåner. Hvis utlånsrisikoen blir svært høy sett fra bankens side, for eksempel ved at lånetaker ikke kan stille tilstrekkelig sikkerhet, kan dette føre til at prosjekter som egentlig ville vært lønnsomme ikke får tilstrekkelig med kapital til å bli gjennomført. Dette kan få katastrofale følger for økonomien, direkte gjennom den inntjeningen prosjektet ville gitt og de arbeidsplassene det kunne skapt, og indirekte gjennom at innovasjonstakten i økonomien kan blir lavere fordi incentivene til å utvikle prosjekter minsker. I siste instans kan dette påvirke den generelle befolkningens levestandard.

Ofte er institusjoner også komplementære. Lovverket og politivesenet er eksempler på dette. Uten et lovverk blir politiets funksjon sterkt redusert, og uten noen til å håndheve lovene, blir lovene overflødige og erstattet av normer og sedvane.

Når flere av samfunnets institusjoner er komplementære, forstår vi at skulle noen institusjoner fungere dårlig, vil dette med høy sannsynlighet også påvirke andre institusjoner.

Dette gjør også oppgaven med å finne hver institusjons separate virkning på økonomien svært vanskelig. Globale institusjoner som FN (Forente Nasjoner), WTO (Verdens Handelsorganisasjon), Verdensbanken, IMF (International Monetary Fund) og EU (Europeiske Union), kan være med å påvirke et lands økonomi. Dette kan de gjøre direkte gjennom tiltak i landet, eller indirekte gjennom råd eller veiledning. Disse institusjonene kan spille en meget viktig rolle, men bare så lenge de påvirker de nasjonale og lokale institusjonene. Det er i hovedsak de nasjonale og lokale institusjonene som spiller de viktigste rollene.

3.2 Hva "gode institusjoner" er, og hvordan oppnå dem

Det heter seg at "Roma ble ikke bygget på en dag". Det samme kan sies om et lands institusjoner. Å bygge et sett med institusjoner er en lang prosess. Siden det er en lang prosess, betyr det at mye kan påvirke utviklingen underveis. Av dette forstår vi at ingen land vil utvikle et identisk sett med institusjoner. To spørsmål blir da nærliggende å stille: Betyr det faktum at ingen land har utviklet det samme sett av institusjoner, at vi ikke kan skille kvalitativt mellom "gode" og "dårlige" institusjoner?; Hvis vi kan skille mellom "gode" og "dårlige" institusjoner, betyr dette at gode institusjoner er tid - og stedløse?

Skulle vi si noe generelt om hva som kjennetegner gode institusjoner, kan vi si at gode institusjoner fordrer effektive løsninger og avgjørelser innenfor institusjonen. Dette innebærer f.eks at "riktige" valg blir tatt med hensyn til hva det investeres i, og at når valget er tatt blir de utført på mest mulig effektiv måte²².

Institusjonenes oppgave er også å gi gode incentiver. Det betyr at de skal "legge forholdene til rette" slik at de som skal ta valg, ikke bare vil velge det som gir størst individuell nytte, men også det som gir størst kollektiv nytte. Institusjonenes oppgave er i så måte bl.a. å løse koordineringsproblemer. Dette eksemplifiserte jeg i avsnitt 2.2, der problemet gjaldt vanskelighetene med produksjon av et kollektivt gode. Gode institusjoner er dermed de institusjonene som løser slike problemer. Dette gjør de ved at de tar på seg oppgaver som er

²² Dette kan sammenlignes med begrepene styringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Med styringseffektivitet menes hvor nært man kommer et fastsatt mål. Kostnadseffektivitet handler om å finne de virkemidler som når målet på billigste måte (Førsund og Strøm 2000).

av en slik art at de er kollektivt ønskede, men at private aktører vanskelig kan enes om hvordan oppgavene skal finansieres.

For å bygge sunne og gode institusjoner er det også viktig å anvende seg av “lokal kunnskap”, og at de institusjonene som opprettes ikke må være en blåkopi av andre lands institusjoner (Rodrik 1999). Dette betyr ikke at land med svake institusjoner ikke har noe å lære av land som har lyktes med å bygge gode institusjoner. Noen, som Collier and Gunning (1999), vektlegger for eksempel at det kan være en ulempe for de afrikanske landene at de mangler rollemodeller når det gjelder å få økonomien på rett kjøl etter en nedgangsperiode.

Det er mye å lære av andre lands institusjonsbygging, men vi må ha i bakhodet at deres institusjoner også ble etablert i en kulturell, politisk og økonomisk kontekst.

På samme måte som at to skoleklasser ikke vil fungere på samme måte bare du anvender deg av samme klasserom og samme lærer, vil ikke to samfunn utvikle seg likt ved å opprette de samme institusjonene. Institusjonene formes også av de som er en del av institusjonene, og av de som påvirkes av institusjonenes handlinger og handlingsmåte:

“... Since institutions combine organizations and expectations one society would not be able to adopt an institution of another simply by implementing the associated organization. Unless the appropriate expectations are adopted as well, the same organization would have distinct economic implications.” (Greif 1996, s. 27)

Forventninger

Forventninger er her et viktig stikkord. Forventingene er med å skape institusjonene.

De initiale institusjonene som ble etablert i et land, var med på å skape forventningene til hvordan institusjonene skulle videreutvikles. Slik var de initiale institusjonene med på påvirke hvordan de nye institusjonene blir. Går vi tilbake til da de første institusjonene av et visst slag ble etablert, vil vi sannsynligvis finne at disse institusjonene påvirket utviklingen av den neste institusjonen av samme slag. Utgangspunktet kan spille en rolle.

En sammenligning kan være utviklingen av hvor bokstavene på tastaturet skulle ligge²³.

Oppsettet på tastaturet hadde sin opprinnelse i at bokstavene skulle ligge slik at det ikke var mulig å skrive så fort at typene på skrivemaskinen støtet borti hverandre. Dette tastaturet ble videreført da datamaskinen kom. Det var ikke fordi bokstavene lå på den mest tidsbesparende måten, men fordi mange hadde lært seg å skrive på et slikt tastatur, og flere skrivemetoder var utviklet med grunnlag i dette tastaturet, som for eksempel touch-metoden.

Måten institusjonene blir formet på kan derfor ofte bli begrenset av tidligere ervervede kunnskaper og ferdigheter. Slik sett ligger innbakt i ”lokal kunnskap” både ferdigheter, kunnskaper og forventninger.

Denne lokale kunnskapen blir viktig for å skape stabile institusjoner. Når institusjonene er formet etter befolkningens preferanser, blir institusjonene styrket gjennom en ”godkjenning” fra befolkningen (Rodrik 1999). Med ”godkjenning” forstår jeg at institusjonene blir slik at de ikke avviker mye fra de institusjonene som ville blitt etablert dersom befolkningen hadde kunne ”enes” om hvordan institusjonene skulle være.

Rodrik (1999) diskuterer også hvilke former for politiske systemer som er best egnet for å oppnå denne godkjenningen. Den beste måten er, ifølge Rodrik (1999), gjennom desentraliserte politiske systemer. Slik sett kan vi se på demokrati som en meta-institusjon for å bygge gode institusjoner. Dette fordi i et demokrati der befolkningen er aktivt deltakende, vil et slikt system være effektivt for å få frem og aggregere lokal kunnskap. Rodriks (1999) argument tolker jeg her som at et demokratisk system er overlegent når det gjelder informasjonsinnsamling, og systemet gir derfor muligheter til å skape stabile institusjoner som er bygget på befolkningens preferanser. I dette ligger det ikke at demokratiet sikrer effektive løsninger, men at det bedrer mulighetene for å kunne treffe dem.

Hvilke andre faktorer kan ha vital betydning for hvorvidt organiseringen, eller institusjonene, kan ansees som gode eller ”vellykkede”?

Flere selskaper og analysebyråer har tatt på seg oppgaven med å rangere landene etter ulike kriterier, som for eksempel politisk, finansiell og økonomisk risiko i landet. Disse er ofte nært knyttet til hva som kan defineres som ”institusjonell kvalitet”. Knack og Keefer (1995) bruker for eksempel ICRG-variablene ”Expropriation risk” og ”Rule of law” som proxy for

²³ Eksempelet er hentet fra Watson (2002).

”Sikkerheten ved å holde eiendom” og ”Kontraktsrettigheter”. ”Corruption in government” og ”Quality of Bureaucracy” blir brukt som proxy for ”Den generelle standarden på tjenestene ytt av myndighetene” og ”Utbredelsen og skaden som blir påført av rent-seeking²⁴ atferd”. I Knack og Keefer (1995) blir de ulike proxiene brukt for å estimere effekten av institusjoner på et lands økonomiske vekst (vekst i BNP).

De variablene som blir brukt av Knack og Keefer (1995) går under kategorien ”Politisk risiko” i ICRG (2006)²⁵. Myndighetenes rolle i å sikre god institusjonell kvalitet blir dermed sterkt vektlagt. Når myndighetene sikrer eiendomsrettigheter og kontraktsrettigheter, samtidig som at de avgjørelsene som blir tatt og de tiltakene som blir utført er av høy kvalitet, vil det med andre ord skapes et ”klima” i landet som er gunstig for landets økonomi. Spesielt med hensyn til investeringer og økonomisk vekst (Knack og Keefer 1995).

Forutsigbarhet og konsistent atferd

Myndighetene kan dermed endre rammebetingelsene aktørene i økonomien blir stilt overfor. Dette kan de gjøre direkte gjennom lovverket. Det er derimot ikke nok at et lovverk eksisterer *per se*. Rettssystemet som helhet må også fungere slik at lovverket blir overholdt. Når rettssystemet fungerer godt, kan aktørene lettere bli stilt til ansvar for sine handlinger når handlingene er i strid med lovverket.

Det er også viktig at det er en viss *forutsigbarhet* i myndighetenes virke. Myndighetene bør derfor opptre mest mulig *konsistent*. Selv om de har en eksproprieringshjemmel, bør det være slik at myndighetene kun velger å ekspropriere en annens eiendom når dette er i ”samfunnets genuine interesse”, og ikke for eksempel for at visse medlemmer av statsforvaltningen skal berike seg selv. En usikkerhet rundt myndighetenes handlingsmønster, gjør at en ekstra risikofaktor må legges til når en investeringsbeslutning skal tas, og dermed kan den generelle investeringslysten bli dempet.

²⁴ ”Rent-seeking” kan oversettes med uproduktiv innflytelseskonkurranse (Moene 2001).

²⁵ ICRG er delt opp i tre kategorier; Politisk risiko; Økonomisk Risiko, og Finansiell Risiko. ”Politisk Risiko” er delt inn i tolv kategorier: Governmental Stability; Socioeconomic Conditions; Investment Profile; Internal Conflict; External Conflict; Corruption; Military in Politics; Religious Tensions; Law and Order; Ethnic Tensions; Democratic Accountability og Bureaucratic Quality. ”Økonomisk Risiko” er delt inn i fem kategorier: GDP per Head; Real GDP Growth; Annual Inflation Rate; Budget Balance as a Percentage of GDP og Current Account as a Percentage of GDP. ”Finansiell risiko” er inndelt i fem kategorier: Foreign Debt as a Percentage of GDP; Foreign Debt Service as a Percentage of Exports of Goods and Services; Current Account as a Percentage of Exports of Goods and Services; Net International Liquidity as Months of Import Cover og Exchange Rate Stability. ICRG lager også en samlet poengsum for hvert land. Denne poengsummen går fra 0 til 100, der Den Politiske Risiko-indeksen er basert på 100 poeng, Finansiell Risiko på 50 poeng, og Økonomisk Risiko på 50 poeng. Poengene fra de tre indeksene blir så lagt sammen, og denne summen blir så delt på to for å få den totale poengsummen.

Lovene og hvordan myndighetene opptrer påvirker altså i stor grad hvordan aktørene i økonomien handler. Det tidligere nevnte begrepet *Rule of Law* er blitt et begrep som er viktig i institusjonell økonomi. På norsk blir det gjerne oversatt med ”Rettsstatsprinsippet”. Litt løst kan vi si at det er troen på at det er loven som styrer. For eksempel innebærer dette at myndighetenes utøvelser er i overensstemmelse med skriftlige og offentlige lover, og dermed ikke er basert på skjønn eller forgodtbefinnende. Opptrer myndighetene i tråd med lovverket, er dette en konsistent atferd. Når dette blir normen over tid, kan befolkningens forventninger endres. Forventingene endres da av at myndighetenes atferd er konsistent. Dette gir forutsigbarhet. Slik ser vi hvordan begrepene *konsistent, forventinger og forutsigbarhet* henger sammen. Disse kan være nøkkelen til god institusjonell kvalitet.

Dette må ikke skygge for en forståelse av at mange av økonomiens handlinger faller utenfor hva myndighetene kan kontrollere. For det første, er mange av handlingene til menneskene i samfunnet handlinger som er vanskelig å verifisere for en tredje part, noe som innebærer at det kan være vanskelig å føre beviser i en eventuell rettergang. For det andre, har mange handlinger også å gjøre med at aktørene må samarbeide med andre for å realisere et potensial. Normer for samhandling er derfor også viktig.

At flere aktører må samarbeide for å realisere et potensial, kan eksemplifiseres ved hjelp av et sett av personer som besitter forskjellige eiendomsrettigheter.

3.3 Eiendomsrettigheter

Som jeg har skrevet tidligere i oppgaven, blir det å sikre eiendomsrettigheter ofte sett på som en av (de offentlige) institusjonenes viktigste oppgaver. En *ekspropriasjonstrussel* blir også ofte brukt i empiriske analyser som et mål på hvor godt eiendomsrettighetene blir sikret. Å sikre eiendomsrettigheter på en slik måte at den fremmer produktiv virksomhet, kan være mer komplisert enn det kan virke ved første øyekast.

Hva er så eiendomsrettigheter? Saleh (2004) definerer eiendomsrettigheter på følgende måte:

“Property rights represent the formal and informal claims and obligations of individuals against the resources of a society.” (Saleh 2004, s.5)

Er man i besittelse av en rettighet til en ressurs, har man rett til å anvende seg av denne ressursen ubegrenset så lenge anvendelsen ikke er i strid med lovverket. At man kan anvende seg av ressursen etter eget ønske anses å skape gode incentiver for vedkommende som eier ressursen. Dette hovedsakelig fordi man kan ”høste fruktene av eget arbeid”. Saleh (2004) minner oss på at denne typen incentiver ikke alltid er nok for at eiendomsrettigheten alene skal kunne frembringe produktiv virksomhet.

Eksempelet han bruker er følgende: En bonde har fått rettigheter til å dyrke et jordområde. Bonden eier i tillegg en del husdyr. Denne bonden vil for eksempel trenge tilgang til vann, utstyr, frø, andres arbeidskraft og adgang til beitemark for å kunne utnytte det fulle potensialet av sine ressurser. Hvordan rettighetene til hver av disse ressursene er definert, hvem som kontrollerer ressursene og hvordan de kan bli overført til andre, vil bestemme strukturen på incentivene og effektiviteten i bruken av ressursene (Saleh 2004).

Det er altså ikke nok at bonden har rettigheter til å benytte seg av visse ressurser hvis det er slik at de som kontrollerer de andre ressursene kan blokkere adgang til sine ressurser.

Rettighetene til mange av ressursene som påvirker en annens produktivitet, kan være spredt over flere grupper innenfor et land eller område. Det vil derfor være viktig at de som eier de forskjellige ressursene samarbeider godt. De *sosiale normene* bør derfor være slik at de oppmuntret til samarbeid på tvers av grupper. Med andre ord er *sosial harmoni* viktig for at økonomien skal kunne vokse og effektiviseres.

Institusjoner som fremmer sosial harmoni kan i henhold til dette karakteriseres som gode institusjoner.

Eiendomsrettigheter påvirker investerings forventede avkastning også gjennom andre kanaler²⁶:

For det første er den avhengig av hvorvidt eiendomsrettigheten kan overføres til andre gjennom arv, utleie eller salg. For eksempel gjennom at oppgraderinger eller forbedringer av eiendommen kan øke eiendommens verdi gjennom salg. Kan den lettere overføres til andre, kan den også lettere overføres til dem som kan gjøre bedre nytte av den.

For det andre avhenger de typer av investeringer som kan bli gjennomført også av muligheten for eierne til å låne kapital til en relativt lav kostnad. Mulighetene til å bruke eiendom som sikkerhet reduserer kostnaden ved å låne og fremmer således investeringer.

²⁶ Disse ”kanalene” er hentet fra Saleh (2004).

For det tredje avhenger avkastningen av investeringer av i hvilken grad eierne av eiendommene har adgang til felles eiendomsressurser og offentlige goder til en relativt lav kostnad. På samme måte som at hvis myndighetene utvikler god infrastruktur, vil avkastningen av private investeringer øke.

For det fjerde kan, som nevnt over, bruken av eiendomsrettigheter av en eller flere mennesker påføre andre mennesker kostnader, og høye transaksjonskostnader kan hindre effektive løsninger av disse potensielle konfliktene.

Økonomisk teori har også etter hvert utviklet metoder for *hvem* som burde ha eiendomsrettigheten ved ulike tilfeller. For eksempel forteller teorien oss at når kostnaden ved å ekskludere personer eller rivaliseringsgraden er lav, bør dette området være åpent for alle. Selv om de ulike definisjonene kan avvike litt, så er dette det vi kaller et *kollektivt gode*. Når rivaliseringen derimot er stor, eller en vil unngå ”allmenningens tragedie”²⁷, sier teorien oss at bruken bør begrenses. Ut fra disse ”reglene” om hvem som burde ha eiendomsrettigheten til et gode, vil det ikke være likegyldig *hvem* som har denne eiendomsrettigheten²⁸.

På grunnlag av det jeg har skrevet over ser vi at ”å sikre eiendomsrettigheter” er mer enn å sørge for at sannsynligheten for ekspropriasjon blir lavere.

Når *Risikoen for ekspropriasjon* blir brukt i økonomiske analyser, er det sannsynligvis fordi dette er ment å representere at den *generelle* sikringen av eiendomsrettigheter er blitt forbedret. I tillegg til at risikoen for ekspropriasjon er lavere, er samspillet mellom de ulike rettighetshaverne forbedret - eller i alle fall ikke forverret - og eiendomsrettighetene er også tilfalt dem som etter et samfunnsøkonomisk syn bør ha rettigheten.

Det vil også være slik at forskjellige eiendomsrettighetsregimer vil kunne fungere like godt under forskjellige politiske og kulturelle omstendigheter.

²⁷ Et klassisk eksempel på allmenningens tragedie er fritt fiske på knappe fiskeressurser. Det går i hovedsak ut på at hver fisker ikke vil ta innover seg at han påfører andre fiskere en ekstra kostnad ved å fiske. Dette fordi når fiskebestanden minker, må de andre fiskerne bruke lenger tid for å fiske opp et bestemt kvantum. Denne kostnaden som påføres andre vil ikke bli tatt hensyn til hos den enkelte fisker, og fra et samfunnsøkonomisk ståsted vil derfor fritt fiske føre til overfiske. Se for eksempel Hagen (2000).

²⁸ Selv om Coase-teoremet sier at: ”i fravær av transaksjonskostnader er ressursallokeringen effisient, uavhengig av fordelingen av eiendomsrettigheter”, vil det ofte være slik at transaksjonskostnadene i praksis er såpass høye at de i realiteten kan blokkere en effektiv løsning sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Saleh (2004) har et eksempel på dette når han skriver at gjennom 1990-årene gjorde Russland det relativt sett dårligere økonomisk sammenlignet med Kina. Dette til tross for at Russland hadde etablert et juridisk regime hovedsakelig basert på privat eiendomsrett, mens Kina fremdeles hadde et juridisk system med mange fundamentalt sosialistiske trekk. Fraværet av forutsigbarhet når det gjaldt rettslig håndhevelse i Russland betydde at private investorer følte seg usikre, mens i Kina hadde myndighetene sørget for tilstrekkelig beskyttelse av eiendom, noe som oppmuntret til store investeringer fra private investorer (Saleh 2004).

Eiendomsrettigheter er et viktig begrep når vi skal evaluere et lands institusjoner. Jeg har i denne delen så langt også pekt på andre viktige elementer når det gjelder institusjonsbygning. Disse har vært effektive byråkratiske prosesser, betydningen av lokal kunnskap, og viktigheten av konsistenthet og forutsigbarhet fra myndighetens side. I tillegg har jeg vektlagt institusjonenes rolle i å skape sosial harmoni.

Nå skal jeg se nærmere på hvordan de politiske og økonomiske institusjonene henger sammen, og hvor viktig troverdighet er i de politiske beslutninger. Jeg skal også utdype hvor viktig effektive byråkratiske prosesser er, med korrupsjon som eksempel.

3.4 Økonomiske institusjoner, et resultat av de politiske?

Acemoglu, Johnson og Robinson (2004) vektlegger sammenhengen mellom politiske og økonomiske institusjoner. Gode økonomiske institusjoner definerer de slik:

"We think of good economic institutions as those that provide security of property rights and relatively equal access to economic resources to a broad cross-section of society" (Acemoglu, Johnson og Robinson 2004, s. 9)

I tillegg til å sikre eiendomsrettigheter, bør altså gode økonomiske institusjoner skape gode økonomiske muligheter for mange eller alle deler av samfunnet.

Å bygge slike institusjoner fordrer at de politiske institusjonene bør skape en maktbalanse i samfunnet, der makten er fordelt slik at mange grupper har mulighet til å gjøre store investeringer. Det er også viktig at de som sitter med den politiske makten ikke har mulighet til å ta ressurser fra resten av befolkningen, siden en slik mulighet vil oppmuntre dem til å etablere økonomiske institusjoner der det er mulig å ekspropriere ressurser til egen vinning

(Acemoglu, Johnson og Robinson 2004). Hvilke økonomiske institusjoner som utvikles er derfor i stor grad bestemt av interessene til den gruppen med mest politisk makt (Acemoglu, Johnson og Robinson 2004). Dette gjennom at de med politisk makt vil etablere politiske institusjoner som gir dem selv. Så selv om økonomiske institusjoner i stor grad bestemmer hvordan økonomien utvikler seg, er de økonomiske institusjonene i seg selv endogene og bestemt av politiske institusjoner og fordelingen av ressursene i samfunnet²⁹. Acemoglu, Johnson og Robinson (2004) vektlegger to faktorer til hvorfor det kan være vanskelig å endre de økonomiske institusjonene når de først er etablert.

For det første kreves det store endringer i den politiske makten for å endre de politiske institusjonene. For det andre vil det når en gruppe er rik relativt til andre grupper, øke denne gruppens politiske makt (*de facto* political power), og muliggjøre at denne gruppen presser igjennom økonomiske og politiske institusjoner som favoriserer deres egne interesser. Av denne grunn vil ofte den initiale ressursfordelingen i samfunnet reproduseres i fremtiden.

Slike forklaringer til hvorfor institusjonene utvikler seg forskjellig fra land til land, er en del av det som kalles *The social conflict view*. I følge dette synet blir økonomiske (og politiske) institusjoner ikke alltid valgt av hele samfunnet (og ikke til fordel for hele samfunnet), men av gruppene som kontrollerer den politiske makten (kanskje som et resultat av en konflikt med andre grupper). Fordi forskjellige grupper og individer typisk ønsker forskjellige økonomiske institusjoner, vil det generelt være en konflikt over disse sosiale valgene, noe som normalt fører til at institusjonene samsvarer mest med ønskene til gruppen med mest politisk makt (Acemoglu, Johnson og Robinson 2004). Dermed vil institusjonene som velges i likevekt ikke være de som maksimerer størrelsen på en mulig ”kake”, men størrelsen på det stykket som blir tatt av de gruppene med makt.

²⁹ Acemoglu, Johnson og Robinson (2004) gjør et skille mellom *de jure* politisk makt og *de facto* politisk makt. Faktisk politisk makt er sammensetningen av disse to formene for makt. De politiske institusjonene allokere *de jure* politisk makt, mens grupper med større økonomisk typisk innehar større *de facto* økonomisk makt. *De jure* (institusjonell) politisk makt refererer til makt som kommer fra de politiske institusjonene i samfunnet. Gruppens *de facto* makt avhenger av gruppens økonomiske ressurser, som bestemmer både deres muligheter til å bruke (eller misbruke) de eksisterende politiske institusjonene og deres muligheter til å bruke makt mot forskjellige grupper.

Finnes det noe empirisk belegg for dette synet?

At de politiske institusjonene ofte endres før de økonomiske bekreftes av IMF's World Economic Outlook (2005). Studien viste at endringer i de økonomiske institusjonene ofte kom etter at endringer var foretatt i de politiske institusjonene. Videre vektlegges det i studien at land generelt enten har fulgt en god eller dårlig institusjonell vei, og sjelden greid å endre på retningen uten at det har vært store endringer i miljøet. Landene med svake institusjoner har havnet i en felle der dårlige institusjoner og dårlig økonomisk utvikling fortsatte og forsterket hverandre (les også avsnitt 3.7).

Videre hevdes det i World Economic Outlook (2005) at de forskjellige banene som ble ”valgt” av landene delvis kan forklares gjennom begynnelsen og interaksjonen mellom to revolusjonære prosesser. Disse er den industrielle revolusjon og den konstitusjonelle revolusjon. Den industrielle revolusjon definerer de som den økende tilgangen på radikalt nye produksjonsmetoder basert på industriell teknologi, og økt anvendelse av vitenskap. Under den konstitusjonelle revolusjon ble den politiske makt begrenset gjennom at de med politisk makt ble gjort ansvarlige for sine handlinger, i hvert fall for en undergruppe av befolkningen.

I følge World Economic Outlook (2005) spiller rekkefølgen til disse revolusjonene en viktig rolle for hvilken effekt disse revolusjonene hadde på landet. Landene som opplevde en konstitusjonell revolusjon før den industrielle revolusjon kom inn i en sirkel av mange investeringer, høy økonomisk vekst, og der de fremtidige institusjonelle endringene ble svært fordelaktige for landet. Når den politiske påvirkningskraften var noe utbredt og statens makt ble begrenset, førte dette til at den industrielle revolusjon skapte bred adgang til mulighetene fra industrialiseringen. Der hvor den industrielle revolusjon kom før den konstitusjonelle revolusjon, hadde den politiske elite relativt få begrensninger på utøvelsen av makt, og hadde derfor muligheter til å skape institusjoner som hindret adgang for mesteparten av befolkningen. De opprettholdt derfor svak beskyttelse av eiendomsrettigheter, og kunne organisere økonomien slik at denne eliten kunne maksimere sitt utbytte av godene.

Problemet når det kommer til institusjonelle valg er at det ikke eksisterer en tredje part som kan håndheve kontrakter. Dette er en kilde til ineffektivitet. Forskjellige økonomiske institusjoner gir forskjellig fordeling av inntekter. Dette impliserer at en endring fra dårlige til bedre økonomiske institusjoner vil gjøre at noen grupper kommer dårligere ut (endringene er

derfor som oftest ikke Pareto-forbedringer). Dette impliserer videre at disse gruppene vil ha incentiver til å blokkere eller hindre at bedre institusjoner blir etablert, selv om disse institusjonene er gunstige for samfunnet som helhet. Dette har også å gjøre med problemer med å forplikte seg. Det er ikke mulig å forplikte seg til å kompensere gruppene som taper på overgangen (Acemoglu, Johnson og Robinson 2004).

Dette er en viktig lekse. Institusjonelle endringer bør søke en legitimitet hos eliten, eller makthaverne. Endringene bør derfor også være i interessen til denne gruppen. Er de ikke det, vil denne gruppen med høy sannsynlighet prøve å blokkere endringene.

Endringer kan også skje uten en slik legitimitet, for eksempel gjennom revolusjon, noe historien har vist. Slike endringer kan derimot føre med seg andre konsekvenser, som vold og ødeleggelser. Hva vi bør streve etter er derfor endringer som er til det bedre for en stor andel av befolkningen, helst hele befolkningen. Slik oppnår endringene *generell legitimitet*.

Noe som er viktig når det skal gjøres endringer i de politiske institusjonene er at disse endringene er *troverdige*.

3.5 Troverdighet i institusjonelle endringer

Troverdighet er svært viktig når myndigheter forplikter seg til noe. Et godt eksempel på de positive effektene av å forplikte seg på en troverdig måte er beskrevet i North og Weingast (1989). Her blir rollen de politiske institusjonene spilte i å begrense de engelske herskernes maktutfoldelse beskrevet. Spesielt at The Glorious Revolution (1688)³⁰, eller Den Ærerike Revolusjon som det heter på norsk, var en viktig brikke i å sikre privat eiendomsrett i datidens England. Revolusjonene fremmet, i følge forfatterne, vekst fordi den økte Kongens forpliktelse til å sikre privat eiendomsrett. I tiden før 1688³¹ brukte kongen sin posisjon til nærmest å handle etter eget forgodtbefinnende. Kongene i perioden før 1688 kunne for eksempel simpelthen beslaglegge befolkningens eiendommer, eller kjøpe ulike varer til godt

³⁰ The Glorious revolution refererer til avsettelsen av den katolske kong Jakob II av England og innsettelsen av protestantene Vilhelm III og Maria II i 1688. Se The Glorious Revolution (2006).

³¹ Privat eiendomsrett ble ikke sikret over natten, noe som North og Weingast (1989) også skriver, men endringene som skjedde rundt 1688 førte til at tilliten til at makthaverne skulle sikre eiendomsrettigheter ble gradvis sterkere.

under markedspris på grunnlag av å hevde at dette var til det ”allment beste”³². Etter The Glorious Revolution ble kongens privilegier færre, hans juridiske handlinger ble klart definert, et uavhengig rettssystem ble etablert, og Parlamentet påtok seg kontroll over skatter og fordelingsoppgaver. Disse endringene begrenset kongens muligheter til å handle ut fra egne interesser og de ble også selvhåndhevende gjennom Parlamentets implisitte trussel om å styrte kongen hvis han misbrukte makten sin, noe som gjorde endringene *troverdige*.

Støtten for sitt syn at The Glorious Revolution forbedret eiendomsrettighetene finner North og Weingast (1989) i økningen i statens gjeld, nedgangen i rentene den betalte, og tilsynekomsten av private kapitalmarkeder i England. Den nye konstitusjonelle styreformen førte til at flere aktører fikk vetorett, og sørget derfor for en begynnelse for en ny maktfordeling. Denne gjorde det vanskeligere å ta beslutninger som gagnet egne interesser på bekostning av det kollektivt beste:

“Supplying private benefits at public expense now required the cooperation of the Crown, Parliament, and the courts.” (North og Weingast 1989, s.818)

Endringene som kom etter 1688, førte altså til at det ble vanskeligere for makthaverne å utnytte sin stilling fordi det krevde samarbeid på tvers av de ulike gruppene med makt. De ulike aktørene med makt kunne også vente seg sanksjoner dersom de prøvde å utnytte sin posisjon. Dersom for eksempel kongen bestemte seg for ikke å betale tilbake lån, kunne han risikere at Parlamentet bestemte seg for ikke å gi lån til kongen på et senere tidspunkt. Fordi kongen nå i mye større grad måtte bære kostnadene for sine egne handlinger, tok han disse kostnadene med i ”kalkylen” når han tok valg, og dermed tok han oftere avgjørelser som var til større nytte for allmennheten enn det han tidligere hadde gjort.

Troverdigheten var altså her et resultat av ”kostnadene” som ble påført makthaverne dersom de skulle avvike fra å fullføre sine plikter. Dette er viktig når troverdighet skal oppnås: De som vil gjøre sine handlinger troverdige må stille seg i en slik posisjon at de selv vil bære større kostnader (eller lavere gevinster) når de bryter sine løfter enn hvis de følger dem.

³² Flere eksempler på disse handlingene er beskrevet i North og Weingast (1989).

Troverdighet er nært knyttet til *forutsigbarheten* jeg beskrev tidligere. Opptrer myndighetene troverdig, skaper de forutsigbarhet i sine handlinger. Denne forutsigbarheten kan være avgjørende for hvorvidt en ønsket institusjonell endring oppnås.

Nå vil jeg bevege meg fra de politiske prosesser til markedsprosessene.

3.6 Markedet – det økonomiske samfunnets viktigste institusjon?

Hver dag foregår millioner av transaksjoner i ”markedet”. Det skulle derfor være liten tvil om at disse transaksjonene påvirker samfunnet i betydelig grad.

Mange økonomer fremholder da også markedet som en av samfunnets viktigste institusjoner. Et viktig poeng er da å få frem at markedet ikke er en uavhengig institusjon.

Markedet er ikke en institusjon som fungerer godt uavhengig av hvor godt andre institusjoner fungerer. Rodrik (1999) vektlegger viktigheten av å ha andre velfungerende institusjoner som muliggjør at markedet kan fungere godt (Rodrik (1999) kaller disse institusjonene for ”market-supporting institutions”). Rodrik (1999) tar for seg fem slike typer av institusjoner: Eiendomsrettigheter; Institusjoner som lager regelverk; institusjoner for makroøkonomisk stabilisering; institusjoner for sosial forsikring; og institusjoner for konfliktstyring.

Eiendomsrettigheter gjør transaksjoner lettere og investeringer sikrere.

Regelverkene blir laget for å korrigere for markedssvikt.

Institusjoner for makroøkonomisk stabilisering skal sikre en stabil utvikling for økonomien som helhet.

Sosial forsikring legitimerer markedsøkonomien gjennom at den er forenlig med sosial stabilitet og sosial bindekraft.

Institusjonene for konfliktstyring har til oppgave å løse koordineringsproblemer. Jo mer forskjellig syn ulike grupper innenfor et land har, desto vanskeligere kan det være å bli enige om, eller koordinere, slik at resultatet blir det som er til nytte for alle grupper. Sunne samfunn er de som har et sett av institusjoner som gjør koordineringsfeil mindre sannsynlig.

Institusjonene for konfliktstyring begrenser gevinsten til vinnerne av sosiale konflikter, og sikrer at taperne ikke vil få sin eiendom ekspropriert eller røvet.

Disse fem typer institusjoner som hjelper markedet i å realisere sitt potensial, er institusjoner som også blir fremhevet som viktige for økonomien eller samfunnet som helhet (jevnfør fotnote 25 for hvilke indikatorer som blir vektlagt i ICRG-indeksen).

Legger vi sammen disse fem institusjonenes oppgaver, er vi i nærheten av en oppsummering av samfunnets viktigste institusjoner. I tillegg kommer at samspillet mellom dem – komplementariteten – er viktig. Som nevnt flere ganger i denne oppgaven, krever også institusjonene en legitimitet – en akseptering - fra befolkningen.

Jeg har så langt skrevet om hva som kjennetegner velfungerende institusjoner, og hva som kreves for å oppnå dem. Kan det være slik at det i noen samfunn har vært en utvikling i landets institusjoner som har gjort at situasjonen har blitt så dårlig at den vanskelig kan endres? I det neste avsnittet vil jeg diskutere hvorvidt det kan være nærliggende å hevde at noen land kan ha havnet i en *institusjonsfelle*.

3.7 Kan et land havne i en ”institusjonsfelle”? Korrupsjon som eksempel

Av natur kan vi si at institusjonene er mulig å påvirke. De fleste institusjoner har hatt en lang utviklingsprosess, og det er mye som har påvirket utviklingen underveis.

Selv om institusjonene av natur er endogene, kan et land komme i en situasjon der de synes vanskelig å endre. En parallell kan her trekkes til Murphy, Shleifer and Vishnys (1989) “Industrialization and the Big Push”. Her analyserer forfatterne hvordan et land kan havne i en *fattigdomsfelle*. De tar her for seg Rosenstein-Rodans idé om at en simultan industrialisering av mange sektorer er lønnsom for alle sektorene og for økonomien som helhet. Det vil derimot være ulønnsomt for en sektor dersom denne sektoren er den eneste som industrialiseres. Det kreves derfor at et visst antall sektorer industrialiseres for at industrialiseringen skal være lønnsom for de sektorene som industrialiseres. Landet kan derfor ende i to ulike likevekter, en der alle sektorer industrialiseres og en der ingen sektorer industrialiseres. Fattigdomsfellen ligger i at mangelen på koordinering i økonomien gjør at landet ikke kommer seg ut av den mindre gunstige likevekten der ingen sektorer industrialiseres.

Kan det samme argumentet brukes på institusjoner? Kan det hende at noen land har kommet inn i en "institusjonsfelle"?

Korrupsjon er noe som ofte blir sett på som et hinder for en sunn økonomisk utvikling for et land. Graden av korrupsjon inngår for eksempel i ICRG-indeksen, der mer korrupsjon betyr at landet oppnår en dårligere score. Korrupsjonen det siktes til i indeksen, er korrupsjon innenfor det politiske systemet. Denne formen for korrupsjon kan blant annet være med på å sinke byråkratiske prosesser og gjøre investeringer ulønnsomme, for eksempel gjennom at myndighetene må bestikkes for at prosjekter skal bli godkjent.

Andvig og Moene (1990) viser hvordan lønnsomheten av byråkratisk korrupsjon kan avhenge av graden av korrupsjon blant byråkratene. Når få andre i byråkratiet er korrupt, kan det lønne seg å ikke være korrupt. For samtidig som du selv kan tjene økonomisk på å være korrupt, løper du en høy sannsynlighet for å bli oppdaget når få andre er korrupte. Er derimot mange korrupte, minsker denne sannsynligheten, og utbyttet av å være korrupt øker. Forfatterne anvender seg av multiple likevekter, der man i likevekt ender opp med enten en lav grad av korrupsjon eller en høy grad. Hvis man ender opp med en høy grad av korrupsjon, er det en stor fare for at man havner i noe som kan sees på som en *institusjonsfelle*.

Hvordan skal en bli kvitt korrupsjon hvis en stor andel av de involverte selv jobber innenfor områder som har til oppgave å avdekke korrupsjonen? Ved en høy grad av korrupsjon kan det være i byråkratenes egeninteresse å være korrupte. Slik sett kan vi si at korrupsjon kan avle korrupsjon. Når en høy andel av befolkningen er korrupte, fører dette til at korrupsjon blir "normen" i samfunnet. Det kan derfor bli ekstra vanskelig å snu den negative trenden.

Igjen ligger mye av problemet i mangel på koordinering: Det beste for samfunnet som helhet hadde vært at ingen var korrupte, men for at de som allerede er korrupte skal velge å ikke være korrupte, kan det kreves at en stor andel av de andre som allerede er korrupte også må ta det samme valget. Det er mangelen på koordinering som derfor kan føre til at et land havner i en "felle".

Shleifer og Vishny (1993) hevder at korrupsjon i visse tilfeller kan virke som olje i et tregt byråkratisk maskineri. Dette for eksempel gjennom at det kan være i den korruptes egeninteresse å selge tjenester til en pris som bedre reflekterer de samfunnsøkonomiske

kostnader og gevinster³³. Shleifer og Vishnys (1993) argument synes å gjelde kun når byråkratiet i utgangspunktet er ineffektivt, bl.a. gjennom at myndighetene ikke har muligheter til å kontrollere beslutningstakerens handlinger. Korrupsjonen får en positiv rolle fordi andre byråkratiske beslutninger er ineffektive i samfunnsøkonomisk forstand. Det er derfor viktig å forebygge sykdommen, ikke applaudere symptomet.

Nå må det også nevnes at for mange i de fattige landene er det å være korrupt ikke et moralsk spørsmål, men et spørsmål om å overleve. For eksempel kan lønningene være så lave, at for å leve et anstendig liv kan det være nødvendig å foreta korruperte handlinger.

”Løsningen” for å minske graden av korrupsjon kan derfor ligge i å skape et samfunn som gjør det lettere å oppnå høy økonomisk vekst, og gjennom en slik mekanisme kan lønninger økes, noe som kan redusere motivasjonen for korruperte handlinger:

“Yet, it is probable correct to say that the process of economic growth ultimately generates enough forces to reduce corruption. Rewards to entrepreneurship and productive investment relative to rent-seeking investment rise when there is sustained growth. A prospering economy can also afford to pay its civil servants well, reducing their motivation for corruption.” (Bardhan 1997, s. 1329-1330)

Problemet med dette argumentet er at for å oppnå økonomisk vekst, kan et av kriteriene være at graden av korrupsjon må reduseres. For å komme seg ut av den mulige institusjonelle fellen et land befinner seg i, må tiltakene mot korrupsjon være en del av en større ”pakke” av institusjonelle endringer. Samspillet mellom de ulike institusjonene må forståes, og denne kunnskapen må anvendes slik at de ulike tiltakene som implementeres må være i samsvar med hverandre.

Tiltakene og endringene må også være til fordel for en stor andel av befolkningen. Disse endringene krever legitimitet både fra eliten og av ”massene”. Når endringene har oppnådd denne legitimiteten, blir det videre viktig at tiltakene er *troverdige*. Det må også være en viss *forutsigbarhet* i endringene, slik at befolkningens *forventninger* endres gjennom at institusjonene påvirker aktørenes handlinger gjennom å endre konsekvensene av deres valg (Bowles 2004).

³³ Mauro (1995) finner ikke empirisk belegg for denne påstanden, men at det motsatte faktisk er tilfelle: Korrupsjon virker også negativt på økonomisk vekst i de landene hvor de byråkratiske prosessene er byrdefulle.

Kriteriene jeg har nevnt over, er generelle kriterier som synes viktige for å endre mindre gunstige institusjoner, eller opprettholde sunne institusjoner.

I tillegg har jeg i løpet av denne oppgaven vektlagt at god institusjonsbygging krever at hensyn blir tatt til miljøet institusjonene er etablert i – at lokal kunnskap om samfunnet er viktig.

Innenfor institusjonell økonomi, så vel som i andre fagdisipliner som statsvitenskap og sosiologi, har det blitt utviklet mange teorier om hva som kreves for å oppnå sunne og gode institusjoner. Et ”problem” melder seg allikevel - et problem som er utbredt i mange samfunnsvitenskaper. Det mangles kunnskap om hvordan ting ville utviklet seg hadde vi valgt en annen strategi eller tatt andre beslutninger. I naturvitenskapene kan det foretas gjentatte forsøk i et laboratorium for å se hvordan ting endrer seg når ”miljøet” rundt endres. Med andre ord kan det foretas *eksperimentelle* forsøk.

Vi kan ikke på samme måte gå tilbake til et utgangspunkt og prøve en ny institusjonell vei. Ønsker vi å reversere eller endre tiltak, løper vi en stor risiko for at utgangspunktet er endret når de nye tiltakene skal iverksettes.

Jeg vil bruke det siste avsnittet i denne delen (del 3) til å utdype dette poenget. Dette fordi det ikke må glemmes at hva som er ”riktige” beslutninger for en institusjon ikke kan ”bevises”. Det kan derfor i beste fall hevdes at visse strategier har vist seg å være vellykkede på visse steder og til visse tider. I noen tilfeller kan det også argumenteres for at noen strategier har vist seg vellykkede i flere land og i flere tidsepoker, og at det derfor er en god mulighet for at disse strategiene også vil kunne vise seg å være vellykkede også neste gang de forsøkes gjennomført.

I det neste avsnittet vil jeg også ta for meg en historisk hendelse som førte til noe som kan minne om et ”eksperiment” for institusjoner. Hendelsen er splittelsen av Korea, når statene Sør-Korea og Nord-Korea ble etablert. Kan vi lære noe om de relative betydningene av ulike institusjoner av endringene som ble foretatt av landene etter splittelsen?

3.8 Mangel på ”naturlige eksperimenter” i institusjonsbygging

Selv om vi kan si at noen former for økonomiske systemer og institusjoner har vist seg å være mer ”vellykkede” enn andre, kan vi ikke uten videre hevde at alle land ville utviklet seg på

samme måte hadde landene valgt samme institusjonelle ”retning”. For å kunne hevde noe slikt, må landene ha hatt de samme initiale betingelser oppfylt. Dette vil aldri kunne være tilfelle. Noe av det nærmeste vi kommer et slikt utgangspunkt er ved splittelsen av Korea, der landet ble delt og statene Nord-Korea og Sør-Korea ble dannet³⁴. Acemoglu, Johnson og Robinson (2004) hevder at Korea før splittelsen hadde en enestående grad av etnisk, lingvistisk, kulturell, geografisk og økonomisk homogenitet. På dette grunnlaget kan vi derfor, i følge forfatterne, anse ”retningen” de to landene valgte for et ”*naturlig eksperiment*” for institusjoner. På grunn av likhetene mellom landene på alle disse områdene, vil forskjellene mellom hvordan landene utviklet seg økonomisk kunne speiles tilbake på forskjeller i landenes institusjoner.

I de første tiårene etter splittelsen hadde landene noenlunde samme utvikling og økonomisk vekst. Etter hvert har Sør-Korea utviklet seg til å bli en av verdens største økonomier, mens Nord-Korea sliter med lav økonomisk vekst og stor fattigdom blant en stor andel av befolkningen.

Mange forklarer Sør-Koreas suksess med at de har klart å kombinere statlig kontroll med markedsøkonomi. De har med andre ord hatt institusjoner som har gjort det mulig for økonomien å ekspandere. Nord-Korea derimot er en kommunistisk stat med et lukket, totalitært styresett. Landets økonomi er også en av verdens mest sentralstyrte og isolerte. Nord-Korea har også hatt fokus på selvforsyning, og derfor liten eksport og import.

Prisen landet har måtte betale for sin organisering av økonomien er lav økonomisk vekst og stor fattigdom.

Eksempelet med Sør- og Nord-Korea er et mye brukt eksempel fordi det finnes så få ”naturlige eksperimenter” for institusjoner³⁵. Noen bruker også eksempelet som illustrasjon på markedsøkonomiens overlegenhet i forhold til planøkonomien. Dette er en forhastet konklusjon i forhold til mengden av materiale som danner grunnlag for en slik konklusjon.

Eksempelet med Sør- og Nord-Korea er nemlig også en illustrasjon på hvor bredt begrepet ”institusjoner” blir brukt. Når det, som i Acemoglu, Johnson og Robinson (2004), blir hevdet at de to koreanske landenes forskjellige økonomiske utvikling kan forklares med landenes

³⁴ Korea hadde siden 1910 vært okkupert av Japan. Etter Den andre verdenskrig ble Korea delt mellom USA og Sovjetunionen, henholdsvis sør og nord for den 38. breddegrad. I 1948 ble de to koreanske nasjonene Nord-Korea og Sør-Korea proklamert. For mer info, se Korea (2006).

³⁵ En retning innenfor det som kan kalles ”institusjoners påvirkning på investeringer og vekst”, blir kalt The Comparative Institutional Approach. Denne retningen tar for seg historiske eksperimenter, og bruker disse til å demonstrere den relative viktigheten av ulike institusjoner ved spesielle omstendigheter.

institusjoner, referer dette til ”landets organisering av økonomien som helhet”.

Igjen blir myndighetens, eller statens, rolle sterkt vektlagt i bruken av begrepet institusjoner.

Tidligere nevnte jeg at de proxiene som blir brukt for institusjoner i økonomiske analyser, er nært knyttet til hvor effektivt myndighetene driver sin ”virksomhet”, og hvor godt de kan sikre at andre aktører i økonomien kan være trygge på at sine interesser blir ivaretatt (som for eksempel at trusselen om ekspropriering blir så lav som mulig).

I tilfellet med Sør- og Nord-Korea kommer myndighetenes rolle om mulig enda tydeligere frem. Hvis vi antar at landene hadde noenlunde de samme ressurser, både når det gjelder menneskelige ressurser og naturressurser, ligger forskjellen mellom landene i at ressursene blir forvaltet på ulike måter. Så når Sør-Korea har gjort det bedre enn Nord-Korea rent økonomisk, er det nærliggende å anta at Sør-Korea har fått utnyttet en større andel av de potensielle ressurser.

Myndighetenes rolle i Nord-Korea er ubestridelig gjennom at de direkte kontrollerer store deler av økonomien. Hvis det er slik at Nord-Koreas svake økonomiske vekst skyldes dets *institusjoner*, betyr det at innbakt i institusjoner ligger hele samfunnsstrukturen som inkluderer både dets politiske system, dets økonomiske system og befolkningens sosiale interaksjon.

Eksempelet med splittelsen av Korea viste oss at Sør-Koreas økonomiske strategi har produsert bedre økonomiske resultater frem til i dag, enn Nord-Koreas strategi.

Mange vil vektlegge at dette viser at Nord-Koreas strategi med å lukke seg for handel med utlandet, samt å ikke gi økonomiske incentiver til aktørene i økonomien, har vist seg ikke å være gunstig for å skape økonomisk vekst. Når landet er lukket for handel blir det vanskelig å utnytte sine komparative fortrinn i produksjonen av visse varer på verdensmarkedet, samt at stordriftsfordeler ikke blir utnyttet på grunn av at det hjemlige markedet er for lite.

Aktørene i økonomien får heller ikke de økonomiske incentivene de trenger fordi produksjonsbeslutningene blir sentralisert, noe som kan skape ineffektiv bruk av ressurser i økonomien. Slike forklaringer til Nord-Koreas svake økonomiske vekst, har ført til at et økonomisk og politisk system basert på ren planøkonomi har mistet mange av sine støttespillere. Til tross for dette er det svært få som ikke mener at en kombinasjon av plan- og markedsøkonomi er å foretrekke. Hvor grensene går for hva som skal være statens oppgaver, og hva som skal overlates til markedet, er i stor grad et politisk spørsmål. Svarene som gis på dette er ikke alltid fundert på ”fakta”, men også på ideologi.

Institusjonenes rolle i å løse koordineringsproblemer, og å løse problemer med markedessvikt³⁶, synes ubestridelige. I tillegg har institusjonene også en viktig juridisk rolle, for eksempel i å håndheve lovverket. At alle økonomiske beslutninger i økonomien skal overlates til markedet er derfor svært lite sannsynlig. Betydningen av både statlige og private institusjoner synes derfor å være viktige i uoverskuelig fremtid.

Nå vil jeg rette søkelyset mot det afrikanske kontinent. Dette er et kontinent som har hatt lav økonomisk vekst i lang tid, spesielt etter at landene ble selvstendige etter kolonitiden. Jeg vil diskutere om kontinentets svake vekst delvis kan forklares ved at det er landenes institusjoner som har sviktet.

4 Svake institusjoner, lav vekst? Afrika som eksempel

Innledningsvis vil jeg nevne ulike årsaker som er brukt som forklaringer til Afrikas svake vekst. Deretter vil jeg gå nærmere inn på hva som karakteriserer landenes institusjoner, og se om disse tilfredsstiller de krav til sunne institusjoner jeg har diskutert tidligere i oppgaven. Tilslutt i denne delen vil jeg konsentrere meg om et land i Afrika, Botswana, som i større grad enn mange av Afrikas øvrige land har skapt sunne institusjoner som har bidratt til høy økonomisk vekst.

4.1 Årsaker til Afrikas lave økonomiske vekst

Collier og Gunning (1999) diskuterer hvorvidt Afrikas svake økonomiske utvikling er et resultat av dets geografiske skjebne, eller eksterne eller interne politiske faktorer.

Forfatterne gir ikke entydige svar på spørsmålene de stiller, men de peker på at en del faktorer kan ha forsterket hverandre. Når makthaverne i de respektive landene i Afrika overtok etter koloniherrne, ”arvet” de ofte relativt små land med lave befolkningstall og lav

³⁶ For eksempel i å korrigere for eksterne virkninger i produksjonen eller konsumet, i produksjonen av kollektive goder, eller at produksjonen fører til såkalte naturlige monopoler (naturlige monopoler er gjerne et resultat av at store faste kostnader i produksjonen gjør at det ikke vil være lønnsomt for private aktører å produsere godet. Godet antas derimot å være samfunnsøkonomisk lønnsomt, og dermed vil det være ønskelig at det offentlige skal finansiere produksjonen av godet. Et eksempel er produksjon av jernbaner). Se for eksempel Hagen (2000).

befolkningstetthet. For det meste av den post-koloniale perioden har de afrikanske regjeringene også vært udemokratiske. Kombinasjonen av små land og et udemokratisk styresett kan ha ført til at det ble ført en politikk som var ugunstig for befolkningen som helhet. Et typisk mønster var at regjeringen ble tatt over av den utdannede bybefolkningen, med få interesser i jordbruks- og kommersielle sektorer. Dette førte til at de utvidet den offentlige sektor og innførte omfattende kontroll av den private virksomhet. Økonomiske nedgangstider kan også ha økt presset for å øke sysselsettingen i offentlig sektor. En stor offentlig sektor har derfor blitt en arena der ellers lavtlønnede grupper kjemper om ressurser. Utvidelsen av den offentlige sektor har også gjort at de private initiativene har blitt redusert³⁷. Siden store deler av den økonomiske virksomheten var reservert den offentlige sektor – ofte inkludert transport, markedsføring og bankvesen – så den afrikanske eliten derfor til den offentlige sektor heller enn den private, og Afrika var derfor trege til å utvikle lokale entreprenører.

Politikken som har blitt ført kan også ha forsterket de afrikanske landenes komparative fortrinn i utvinningen av naturressurser relativt til industriproduksjon. Dette gjennom at den offentlig politikken har gjort industriproduksjon lite konkurransedyktig relativt til ressursutvinning. En annen geografisk forklaringsfaktor som også kan ha blitt forsterket av den innenlandske politikken er at mange afrikanske land er lokalisert lengre fra kysten eller navigerbare elver enn i andre regioner, og derfor har større transportkostnader. Og siden mange land i tillegg er ”innestengt” blir problemene ytterligere forsterket gjennom politiske barrierer.

Collier and Gunning (1999) peker også på at mye av den afrikanske industriproduksjon lenge har vært i en lavproduktivitetsfelle. Fordi afrikanske foretak ofte er orientert mot små innenlandske markeder, har de ikke muligheter til å få utnyttet stordriftsfordeler, ei heller er de eksponert for høy konkurranse, og det teknologiske gapet til resten av verden er uvanlig bredt. Dette taler for at det burde vært store muligheter for øke produktiviteten gjennom økt eksport. Et hinder er at transaksjonskostnadene er meget høye. Telekommunikasjonen er også mye dårligere utviklet enn i andre regioner. Rettssystemet fungerer dårlig, noe som gjør håndhevelse av kontrakter usikre. Dette gjør at foretak er motvillige til å inngå samarbeid med nye partnere, noe som igjen gjør at markedene blir mindre konkurransedyktige.

Bildet blir heller ikke bedre av at kolonimyndighetene i Afrika heller ikke sørget for at

³⁷ Dette ligner det som i litteraturen blir kalt crowding out-effekten.

befolkningen fikk skikkelig utdanning.

Skal vi tro Collier og Gunning (1999) kan ikke geografiske eller eksterne politiske forklaringer alene forklare Afrikas svake økonomiske utvikling, men de har gjort det lettere for makthaverne å føre en politikk som ikke har gagnet befolkningen som helhet³⁸.

4.2 Hva karakteriserer Afrikas institusjoner?

Mange av de afrikanske landenes institusjoner oppfyller få av kriteriene for god institusjonell kvalitet som jeg har diskutert tidligere i oppgaven:

“A clearly delineated system of property rights, a regulatory apparatus curbing the worst forms of fraud, anti-competitive behavior, and moral hazard, a moderately cohesive society exhibiting trust and social cooperation, social and political institutions that mitigate risk and manage social conflicts, the rule of law and clean government--these are social arrangements that economists usually take for granted, but which are conspicuous by their absence in poor countries.” (Rodrik 1999, s. 2)

Det Rodrik sier her er med andre ord at de viktigste institusjonene i de fattige landene ikke fungerer etter intensjonene. De verken sikrer innbyggernes eiendomsrettigheter, har kontrollapparater som kan hindre utnyttning av markedsrett eller posisjoner, gjør at samarbeid innenfor samfunnet er preget av tillit, at rettsapparatet er til å stole på, eller at offentlige tjenestemenn handler etter forskriftene.

Hvis dette er tilfelle, hva kan det skyldes?

Mange av de afrikanske landene mangler de finansielle midlene som kreves for å utvikle gode institusjoner. De mangler ikke bare finansielle midler. Fattigdom og lite skolegang er noe som preger de afrikanske landene. Dette er med og påvirker hvilke institusjoner som utvikles. Bl.a. fører det til mangel på arbeidskraft med de kvalifikasjonene som trengs for å jobbe innenfor institusjonene.

Et problem i mange afrikanske land er både at myndighetene ikke kan trekke inn store

³⁸ Se også African Union (2004). Her diskuterer den Afrikanske Union hvilke problemer Afrika står overfor, og hvordan disse problemene eventuelt kan løses.

skattebeløp på grunn av lave inntekter blant befolkningen, og at mye arbeid blir utført i den uformelle sektoren³⁹. Når inntektene til befolkningen i stor grad tjenes utenfor den formelle sektoren, blir det totale beløpet som er mulig å skattelegge svært lavt (de Soto 2001). Dette kan videre føre til at skattesatsen for de som kan skattelegges blir høy. Dette kan igjen forsterke incentivene av å drive med illegal virksomhet, og landene kan komme inn i en ond sirkel.

De som arbeider i den uformelle sektoren er også vanskelig å inkludere i det formelle juridiske apparatet. Selv om de fattige på papiret ikke eier stort, og heller ikke har en fast adresse i de offentlige papirer, så søker de en sikkerhet. Det oppstår derfor et ekstralegalt marked (de Soto 2001). Siden ingen kan bevise at de eier et sted gjennom en representering i de offentlige papirer, blir de nødt til å stole på at menneskene rundt skal respektere deres område. Dette begrenser også hvem de kan interagere med. Selv om de også kan ha betalt for en leilighet, mangler de papirene som kan gjøre at de kan selge den legalt, eller ikke minst at det gjør at den ikke kan brukes som sikkerhet, for eksempel ved et eventuelt lån (de Soto 2001).

Landene mangler derfor institusjoner som ”letter interaksjonen mellom aktørene, og at ressurser blir kanalisert til områder hvor de er mest produktive og ønskede”. (jevnfør avsnitt 2.2)

Når store deler av den fattige befolkningen blir holdt utenfor den formelle juridiske sektor, kan ikke rettsapparatet håndheve kontrakter. Tvister kan derfor også måtte løses i den uformelle sektor, noe som gjør at hvem hver og en velger å interagere med begrenses. Dette kan føre til ineffektivitet (jevnfør eksempelet med eiendomsrettigheter, der bonden måtte samarbeide med mange ulike aktører for å sikre effektiv ressursbruk).

Hva så med den formelle sektor?

Selv om graden av korrupsjon er vanskelig å måle, blir det antatt at de afrikanske landene har mye innslag av korrupsjon, noe som kan hindre en positiv økonomisk utvikling (Mauro 1995). Ikke nok med at mange blir ekskludert fra den formelle sektor: de som er en del av den formelle sektor antas å operere i et miljø som preges av selvberikelse og nepotisme.

³⁹Om utbredelsen av andelen av arbeidskraften brukt i den uformelle sektor, se f.eks. United Nations (2005).

At ressursene i den formelle sektor ikke alltid blir kanalisert til de mest produktive anvendelser, kan eksemplifiseres med hvordan naturressurser har virket inn på landets økonomi. Mange av de afrikanske landene er rike på naturressurser. Disse ressursene kunne blitt anvendt til å øke velstanden til landet. Studier har derimot vist at det ofte er det motsatte som er tilfelle. Det kan faktisk virke som at ressursene og inntektene ressursene har medbrakt kan ha hatt *motsatt* effekt på landenes økonomi. Mange av de landene som har de høyeste forekomstene av naturressurser, er land som har hatt lav økonomisk vekst. Dette har resultert i begrepet "naturressursenes forbannelse".

To studier, Mehlum, Moene og Torvik (2006a) og Mehlum, Moene og Torvik (2006b), finner derimot at ressursene bare blir en forbannelse dersom landet har svake institusjoner.

Mehlum, Moene og Torvik (2006b) forklarer resultatet med at når institusjonene er svake, er entreprenører villige til å bruke tid og krefter på å tilrane seg inntekter fra ressursene. Når institusjonene er svake - for eksempel gjennom at det er lav transparens i byråkratiet, svake eiendomsrettigheter og vanskelig å håndheve lovverket – øker fortjenesten av å tilrane seg ressurser. Med bedre institusjoner vil det være mer lønnsomt å drive med produktiv virksomhet fordi det er vanskeligere å tilrane seg ressurser. I tillegg peker forfatterne på at "rent seeking" - eller uproduktiv innflytelseskonkurranse, som Moene (2001) kaller det - og produktiv virksomhet er komplementære aktiviteter når institusjonene er gode. Når det blir vanskeligere å tilrane seg ressurser, må man for å nyte godt av ressursene søke andre kanaler. I stedet for tilranning, lønner det seg å drive lobbyvirksomhet for subsidier, offentlig støtte og lukrative kontrakter i utvinningen av ressursene. Mange vil derfor velge å bli produsenter istedenfor "tyver".

Svake institusjoner har derfor i henhold til dette synet den egenskapen at det øker fortjenesten av å tilrane seg ressurser relativt til å drive med "ærlig" produktiv virksomhet. Det er derfor ikke ressursene *per se* som er problemet, men kampen om dem som oppstår på grunn av at institusjonene ikke har effektive mekanismer for å kanalisere dem til produktiv virksomhet.

På grunn av at mange land i Afrika er preget av svake institusjoner, og i tillegg har store forekomster av naturressurser som diamanter eller olje, kan disse landene også ha en økt sannsynlighet for borgerkrig - det blir kamp om ressursene.

I sum synes institusjonene i store deler av det afrikanske kontinent å være preget av et formelt juridisk system som ikke evner å inkludere store deler av befolkningen. Befolkningen tyr da til uformelle løsninger, noe som begrenser hvem de kan interagere med (de Soto 2001). Den formelle økonomien virker å være ineffektiv gjennom at den kan ses på som en arena der det kjempes om sårt tiltrengte ressurser.

Hvorfor har Afrika fått denne sterke belastningen?

Dette er et stort tema som opptar mange forskere verden over. Noen, som Acemoglu, Johnson og Robinson (2004), forklarer utviklingen av svake institusjoner delvis gjennom å peke på institusjonene som ble etablert den gang de fleste landene var kolonier. Institusjonene ble da i stor grad konstruert på en slik måte at de ivaretok interessene til de landene som etablerte seg i koloniene. Denne politikken ble videreført av elitene som arvet disse institusjonene, og institusjonene ble derfor konstruert slik at de tjente bare et mindretall.

Andre forklarer utviklingen med bruk av mer geografiske forklaringer og med den store etnolingvistiske fraksjonaliseringen i mange av landene.

I følge Collier og Gunning (1999), er det i tillegg til disse faktorene andre årsaker til at den generelle utviklingen i Afrika har vært dårlig: lavt utdanningsnivå, dårlige heletjenester, lite og dårlig infrastruktur, dårlig fungerende finans- og kredittmarkeder og feilslått handelspolitikk.

Mange forklaringsfaktorer er ikke uavhengige, i det flere faktorer også kan forsterke hverandre.

Mitt mål med delen om Afrika er ikke å gi altomfattende forklaringer til Afrikas svake økonomiske vekst, men argumentere for at institusjonelle forhold kan være en av flere forklarende faktorer.

I avsnitt 2.1 refererte jeg til en studie av Hall og Jones (1999). Forfatterne ville der blant annet søke forklaringer til hvorfor USA hadde over 35 ganger høyere produksjon per arbeider enn Niger i 1988. Det interessante er at hvis Niger hadde forbedret sin sosiale infrastruktur til USAs nivå, ville forskjellene mellom landene blitt redusert til at USA hadde hatt knappe 5 ganger så høy produksjon per arbeider.

Dette sier noe om betydningen institusjonene har for et land.

Å snu den dårlige økonomiske trenden i Afrika er en svært viktig oppgave, en oppgave som

også engasjerer mange mennesker verden over.

Noe av løsningen kan ligge i forbedringer av de politiske og økonomiske institusjoner. Jeg har derfor valgt å avslutte denne delen med en kort beskrivelse av utviklingen i et afrikansk land, Botswana, som økonomisk sett har lykket godt. Jeg valgte Botswana fordi landet av mange blir ansett som et land som har lykket mye på grunn av at det har utviklet sunne institusjoner. Landet kan også stå som et eksempel på at et dårlig økonomisk utgangspunkt ikke betyr at problemene er uløselige.

4.3 Botswana – et afrikansk land til etterfølgelse⁴⁰?

Botswana⁴¹ er et land lokalisert i det sørlige Afrika. Som mange land i Afrika har Botswana blitt offer for AIDS-epidemien – landet har faktisk en av de høyeste andelene i verden av den voksne befolkning med AIDS i forhold til folketall. De økonomiske ulikhetene er også generelt store, og arbeidsledigheten har vært relativt høy. Til tross for dette er Botswana et av de landene verden som har hatt høyest økonomisk vekst siden landet ble selvstendig i 1966!

Dette blir av mange nærmest sett på som et mirakel. På grunnlag av dets svært høye økonomiske vekst de siste førti årene, skulle man tro at landet hadde et svært godt utgangspunkt den gang landet ”rev seg løs” fra britene og ble selvstendig.

Dette er ikke tilfelle. Da Botswana ble uavhengig i 1966, var det et meget fattig land med få ressurser og lite og dårlig infrastruktur. Det var også svært få skoler i landet, og kvaliteten på utdanningen var dårlig med klare classeskiller, og en høy andel av de som tok utdanning greide ikke kravene og mislyktes. Kun 22 personer var blitt uteksaminert fra universitetet, og bare 100 hadde fullført videregående skole (secondary school). (Acemoglu, Johnson og Robinson 2001b). De dårlige forholdene i jordbrukssektoren førte også til at landet importerte mye mat (10 % av BNP 1965), og mange analytikere anså Botswana som et avhengig utviklet land som foret Sør-Afrika med arbeidere når det trengtes. I tillegg kom at 50 % av myndighetenes utgifter etter uavhengigheten ble finansiert av overføringer fra britene. På dette nærmest håpløse grunnlaget har Botswana altså greid å skape en av verdens raskest voksende økonomier når man ser på veksten i BNP. I tillegg opprettholdt myndighetene den

⁴⁰ Denne delen om Botswana er sterkt påvirket av Acemoglu, Johnson og Robinsons (2001b) artikkel *An African Success Story: Botswana*. Tallene som er referert til i denne delen er også hentet fra denne artikkelen.

⁴¹ For informasjon om Botswana, se Botswana (2006).

minimale offentlige tjenesten de arvet fra britene, og utviklet dette til et relativt ikke-korrupt og effektivt byråkrati. De gjorde også store investeringer i infrastruktur, utdanning og helse. Den økonomiske politikken har også stort sett vært det man kan karakterisere som sund. Acemoglu, Johnson og Robinson (2001b) argumenterer for at Botswanas gode økonomiske politikk, og derfor dets økonomiske suksess, reflekterer dets institusjoner. Institusjonen de tenker på er institusjoner som beskytter eiendomsrettigheter for faktiske og potensielle investorer, sørger for politisk stabilitet, og sikrer at den politiske elite blir begrenset av det politiske systemet, samt sikrer deltakelse i økonomien for en stor andel av samfunnets borgere. Acemoglu, Johnson og Robinson (2001b) fremholder de følgende fem årsakene som de viktigste til hvorfor Botswana har lyktes:

- 1) Botswana er rik på naturressurser.
- 2) Det hadde uvanlige prekoloniale politiske institusjoner som gjorde at den vanlige befolkning kunne komme med forslag og også kritisere lederne. Institusjonene sikret derfor at en uvanlig høy deltakelse i de politiske prosesser, og satte restriksjoner på den politiske elite.
- 3) Det britiske koloniale styret i Botswana var begrenset. Dette førte til at det prekoloniale institusjonene kunne overleve til uavhengighets-æraen.
- 4) At landets komparative fortrinn etter 1966 ble utnyttet økte også direkte inntektene til eliten i landet.
- 5) Den politiske ledelsen til BDP (Botswana Democratic Party), og Seretse Khama spesielt, arvet legitimiteten til disse institusjonene, og gav dem en bred politisk base.

Forfatterne gir de politiske lederne i Botswana mye av æren for landets suksess, da spesielt Seretse Khama og hans parti BDP. Fra landet ble uavhengig og fremover innførte og implementerte BDP en serie av utviklingsplaner som vektla investeringer i infrastruktur, helse og utdanning. Og i sterk kontrast til mange andre afrikanske land, ventet også BDP med å gjøre byråkratiet til bestående av hovedsakelig innfødte før disse hadde de nødvendige kvalifikasjonene.

I fraværet av andre sektorer å utvikle fokuserte de første utviklingsplanene på jordbrukssektoren – spesielt kvegdrift. Og kanskje viktigere var at det å bygge infrastruktur og utvikle denne sektoren også var i *interessen til den politiske elite i BDP*. De investeringene som virket sunne og riktige på denne tiden, og derfor var bra for økonomien, var også bra for makthaverne. Blant annet drev mange av medlemmene av nasjonalforsamlingen selv

kvegdrift. Derfor ble heller ikke den økonomiske veksten en trussel for den makten de rådende politikerne satt med.

Det var altså i den *politiske elites interesse* å gjøre investeringer som også var gode for den generelle befolkning. I tillegg ble ikke den økonomiske veksten en trussel for den makten politikerne satt med. Dette gjorde endringene *troverdige*, ikke suspekter.

Botswana er også et land som delvis har kunnet vokse på grunn av sine naturressurser, da spesielt diamanter. Fra rundt 1970-årene oversteg inntektene fra diamanter også inntektene fra kvegdriften. Botswana har dermed heller ikke blitt et offer for *naturressursenes forbannelse*. Hvorfor førte (og fører) ikke naturressursene til at den politiske elite tilranet seg inntektene fra diamanterne, men at størsteparten av inntektene som ble generert har blitt investert i samfunnets interesse?

I følge Acemoglu, Johnson og Robinson (2001b) var det viktig at den politiske elite ikke følte seg truet av økt vekst – de fryktet ikke å bli politiske tapere. Begrenset kolonialsk styre mens Botswana var underlagt britenes kontroll førte til en kontinuitet som kunne videreføres fra de prekolonialske institusjonene til de postkoloniale, noe som gav legitimitet til Seretse Khama og gjorde at han kunne forme en bred koalisjon.

Den underliggende strukturen på institusjonene kan også ha vært viktig for å innskrenke mulighetene til politikerne – noe som betydde at politikerne sto overfor effektive *begrensninger*.

Acemoglu, Johnson og Robinson (2001b) vektlegger også at diamanforekomstene faktisk konsoliderte de allerede eksisterende institusjonene. Dette fordi Botswana raskt kom seg inn på riktig ”bane” etter at landet ble uavhengig, og når diamanterne ble funnet hadde landet allerede etablert et relativt demokratisk styresett og effektive institusjoner.

Botswanas suksess er et eksempel på at et land kan lykkes selv om utgangspunktet kan synes håpløst. Når Acemoglu, Johnson og Robinson (2001b) også gir enkeltpersoner som Seretse Khama en stor del av æren for landets suksess, viser dette også at enkeltpersoner kan ha vital betydning for å bygge sunne og effektive institusjoner. Alle historiske og politiske forutsetninger kan selvfølgelig ikke kopieres, men mye kan endres – institusjonene er endogene:

“Despite being a small, agricultural marginal, predominantly tropical, landlocked nation, in a very precarious geo-political situation, Botswana experienced rapid development. We think this shows what can be done with the right institutions. In Botswana’s case, these institutions emerged in part as a result of a unique juxtaposition of a historical conditions and political factors, which obviously cannot be duplicated. However, to the extent that individual actions have been important, similar institution-building may be helpful in other African nations”. (Acemoglu, Johnson og Robinson 2001b, s. 33)

Disse ordene gir rom for håp i et kontinent som daglig opplever store menneskelige lidelser, blant annet på grunn av sult og borgerkriger. Institusjonene har således en viktig rolle i å skape en god økonomi og et godt samfunn. Ordene minner oss også på hvem som er en del av institusjonene, og som også skal stå for endringene – menneskene.

5 OPPSUMMERING

Denne oppgavens tittel er *Økonomisk fremgang – institusjonenes rolle*. Det jeg har ønsket å vise er hvordan et lands institusjoner kan være med på å påvirke den økonomiske utviklingen. Utgangspunktet for oppgaven var at flere studier, spesielt i løpet av de siste ti årene, synes å indikere at institusjonenes rolle i å forklare den økonomiske utviklingen er betydelig. Knack og Keefer (1995) regnes som pionerer når det gjelder empiriske undersøkelser av sammenhengen mellom institusjoner og økonomisk vekst. Det nye ved deres fremgangsmåte var at de brukte en forbedret og mer omfattende datamateriale, basert blant annet på informasjon fra International Country Risk Guide (ICRG). Ved å bruke flere ulike indikatorer for institusjonell kvalitet, fant Knack og Keefer (1995) empirisk støtte for hypotesen at gode institusjoner har en positiv påvirkning på et lands økonomiske vekst. Siden har det kommet flere studier som har bekreftet Knack og Keefers (1995) funn, nemlig at det er en sammenheng mellom kvaliteten på et lands institusjoner og viktige økonomiske indikatorer som størrelsen på nasjonalproduktet eller økonomisk vekst. Dette har bidratt til at det synes å være konsensus i forskermiljøer at *institusjoner har betydning for et lands økonomiske fremgang*.

Formålet med denne masteroppgaven har vært å fordype meg i hva dette resultatet innebærer. Hovedspørsmålene i oppgaven har vært: Hva mener vi med en *institusjon*? *Hvorfor* har institusjonell kvalitet betydning for et lands økonomiske utvikling? *Hvordan* påvirker institusjonene økonomien? *Hva* kan forklare forskjeller i den institusjonelle kvaliteten mellom land? *Hvordan* kan svake institusjoner endres?

Jeg valgte med andre ord å inkludere flere spørsmål i oppgaven. Dette gjorde jeg fordi de ulike spørsmålene er nært knyttet til hverandre. Gjennom oppgavens diskusjoner har jeg vist at spørsmålene i seg selv er komplekse, men at når spørsmålene ses i sammenheng, øker også forståelsen av enkeltdelene. For å forstå resonnementene jeg har brukt, anbefales det derfor å lese hele oppgaven. Jeg skal allikevel kort referere oppgavens viktigste resultater:

Jeg har vektlagt institusjonenes rolle i å påvirke aktørenes handlinger i en økonomi. Institusjoner er derfor en fellesbetegnelse for de økonomiske og sosiale incentiver som eksisterer i et samfunn. Institusjonene bidrar derfor til å forme miljøet aktørene i samfunnet tilpasser seg til. Med andre ord er det nærliggende å hevde at de sørger for den sosiale infrastrukturen (Hall og Jones 1999).

Videre har jeg argumentert for at institusjonene har en normgivende rolle, en incentivrolle og en fordelingsrolle. Gjennom lovverket forsterkes sosiale normer, og bidrar til at aktørenes handlinger blir koordinert. Incentiver skapes gjennom at institusjonene gjør at valg som er fordelaktige for samfunnet gjøres mer lønnsomme, mens valg som er mindre gunstige gjøres mindre attraktive. Fordelingsrollen til institusjonene blir først og fremst ivaretatt gjennom at (de offentlige) institusjoner tar på seg oppgaver som er i samfunnets interesse, men som private aktører vanskelig kan enes om hvordan de skal finansieres.

Jeg har argumentert for at institusjonene bør fungere slik at de letter interaksjonen mellom aktørene, og at de bidrar til at ressurser blir kanalisert til områder hvor de er mest produktive og ønskede. Institusjonene bør virke slik at de sikrer god samhandling mellom samfunnsmedlemmene, og legge forholdene til rette slik at hver aktør velger å gjøre valg som er til samfunnets ”beste”.

Et hovedpoeng er at institusjonene påvirker *hvilke* valg aktørene tar. Det betyr at hvor mye som produseres i et land er mer enn bare et produkt av landets fysiske ressurser. Det er også et resultat av at samfunnsstrukturen i stor grad bestemmer *hvordan* ressursene anvendes.

Jeg har i oppgaven også argumentert for den viktige rollen myndighetene spiller i å skape god institusjonell kvalitet. Myndighetene lager formelle lovverk og har også som oppgave å håndheve lovene. I de landene hvor disse institusjonene fungerer godt, vil det være slik at de

sikrer befolkningens eiendeler (gode eiendomsrettigheter), og at når myndighetene håndhever lovene, blir dette gjort på en måte som er forutsigbar, og ikke basert på forgodtbefinnende. Land med sunne institusjoner skaper et klima som oppmuntrer til samhandling mellom befolkningsmedlemmene, og sikrer at aktørene føler seg trygge på at de kan høste fruktene fra sitt arbeid uten at myndighetene eksproprierer deres ressurser.

Jeg har også vektlagt myndighetenes rolle når det gjelder å *forbedre* institusjonell kvalitet.

Spesielt bør endringene være slik at de er til fordel for en stor andel av befolkningen.

Institusjonelle endringer bør også søke en legitimitet hos eliten, eller makthaverne. Denne legitimiteten oppnås gjennom at endringene er i denne gruppens interesse. Hvis dette ikke er tilfelle, vil denne gruppen med høy sannsynlighet prøve å blokkere endringene (Acemoglu, Johnson og Robinson 2004). Med dette som utgangspunktet har jeg i oppgaven pekt på den nære sammenhengen mellom politiske og økonomiske institusjoner. Hvilke institusjoner som etableres eller utvikles kan i stor grad være påvirket av ønskene til eliten – de som sitter med makten.

Hvordan kan mindre gunstige institusjoner endres?

Troverdighet og forutsigbarhet er to viktige stikkord. Skal store endringer i det institusjonelle rammeverket kunne foretas, kan dette kreve at befolkningens forventninger om miljøet rundt endres. Derfor er det svært viktig at endringene er troverdige. Spesielt bør ikke tiltak reverseres, noe som i så fall gjør endringer lite forutsigbare, som igjen gir aktørene i økonomien liten grunn til å endre atferd eller forventninger.

I tillegg må vi ikke glemme at institusjoner blir skapt en i økonomisk, politisk og kulturell kontekst. Så selv om det i oppgaven er blitt pekt på en rekke kriterier for å oppnå gode institusjoner, er ikke blåkopier av institusjonelle ordninger nødvendigvis løsningen.

Institusjoner er også ofte komplementære. Dette innebærer at for å se hvilke effekter endringer i de ulike institusjonene kan ha, må vi også ta hensyn til at endringene innenfor en institusjon også kan påvirke andre institusjoner. Når vi ønsker institusjonelle endringer, er det derfor viktig å ha et helhetsperspektiv, noe som innebærer at vi må forstå institusjonenes virkemåte. Enkelttiltak kan være fånyttet hvis tiltakene ikke er en del av en større ”pakke” av institusjonelle endringer.

LITTERATURLISTE

Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson (2004) “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”. Prepared for the *Handbook of Economic Growth* edited by Philippe Aghion and Steve Durlauf.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson (2001a) “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *The American Economic Review*, Vol.91, No 5 (Dec., 2001), 1349-140.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson (2001b) “An African Success Story: Botswana”, Working Paper 01-37, Massachusetts Institute of Technology.

African Union (2004) “Strategic Plan of the African Union Commission. Volume 1: Vision and Mission of the African Union”, *Prepared for the African Union Commission*

Internettadresse: <http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Vision/Volume1.pdf>.

Andvig, Jens Chr. og Karl Ove Moene (1990) “How Corruption May Corrupt”, *Journal of Economic Behavior and Organization* 13, 1990, pp. 63-76.

Bardhan, Pranab (1997) “Corruption and Development: A Review of Issues”, *Journal of Economic Literature* Vol. 35, No. 3. (Sep., 1997), pp. 1320-1346.

Bardhan, Pranab and Christopher Udry (1999) *Development Microeconomics*, Oxford University Press.

Biørn, Erik (2003) *Økonometriske emner*, 2.utgave, Unipub forlag.

Botswana (2006) *Wikipedia*, Finnes på internett siden <http://no.wikipedia.org/wiki/Botswana>

Bowles, Samuel (2004) *Microeconomics. Behavior, Institutions and Evolution*, Princeton University Press.

Burda, Michael og Charles Wyplosz (2001) *Macroeconomics A European Text*, Third Edition, Oxford University Press.

Collier, Paul og Jan Willem Gunning (1999) “Why Has Africa Grown Slowly?”, *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 13, No. 3. (Summer, 1999), pp. 3-22.

Collier, Paul og Jan Willem Gunning (1999a) “Explaining African Economic Performance”, *Journal of Economic Literature* Vol. 37, No. 1. (Mar., 1999), pp. 64-111.

Førsund, Finn R. og Steinar Strøm (2000) *Miljø-økonomi*, 4. utgave, 1. opplag, Gyldendal Akademisk.

Greif, Avner (1996) “Micro Theory and Recent Developments in the Study of Economic Institutions through Economic History”, Stanford Economics Working Paper #96-001.

Grønn, Erik (2002) *Forelesninger i offentlig økonomi*, Cappelen Akademisk Forlag.

Hagen, Kåre P. (2000) *Økonomisk Politikk og Samfunnsøkonomisk Lønnsomhet*, Cappelen Akademisk Forlag.

Hall, Robert E. og Charles I. Jones (1998) “Why some countries produce so much more output per worker than others?”, *Quarterly Journal of Economics* 114: 83-116.

Hart, Oliver (1995) *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Clarendon Press Oxford.

HDI (2006) *Human Development Index*, finnes på internettsiden: <http://hdr.undp.org/>.

Hodgson, Geoffrey M. (1998) “The Approach of Institutional Economics”, *Journal of Economic Literature* Vol.36, No.1 (Mar., 1998), 166-192.

Hill, R. Carter, William E Griffiths og George G. Judge (2001) *Undergraduate Econometrics*, Second Edition John Wiley & Sons, Inc.

ICRG (2006) *International Country Risk Guide*, finnes på internettensiden:

<http://www.icrgonline.com/>.

IMF (2005) *World Economic Outlook 2005* September 2005, Chapter III. Building Institutions Finnes på internettensiden:

<http://www.imf.org/Pubs/FT/weo/2005/02/pdf/chapter3.pdf#search=%22Building%20institutions%22>.

Jones, Charles I. (2002) *Introduction to Economic Growth* 2nd Edition, W W Norton & Co Inc.

Knack, Stephen and Philip Keefer (1995) "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics* 7 (November 1995). I **Meier, Gerald M. og James E. Rauch (2000)** *Leading Issues in Economic Development*, Seventh Edition Oxford University Press.

Korea (2006) *Wikipedia*, Finnes på internettensiden: <http://no.wikipedia.org/wiki/Korea>.

North, Douglass C. (1991) "Institutions", *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112.

North, Douglass C. og Barry R. Weingast (1989) "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History*, Vol. 49, No. 4 (Dec., 1989), 803-832.

Mauro, Paolo (1995) "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No.3. (Aug., 1995), pp. 681-712.

Mehlum, Halvor, K. Moene og R. Torvik (2006a) "Institutions and the resource curse", *The Economic Journal*, 116 (508), 2006, pp. 1-20.

Mehlum, Halvor, K. Moene og R. Torvik (2006b) "Cursed by resources or institutions?", *World Economy*, 29(8), 2006, pp. 1117-1131.

Moene, Karl Ove (2001) "Underutvikling og fordeling". I **Rødseth, Asbjørn og Christian**

Riis (2001) *Markeder, Ressurser og Fordeling*, Gyldendal Akademisk.

Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer og Robert W. Vishny (1989) “Industrialization and the Big Push”, *Journal of Political Economy*, Vol. 97, No. 5 (Oct., 1989), pp. 1003-1026.

Pande, Rohini og Chirstopher Udry (2005) “Institutions and Development: A View from Below”, *Yale University*.

Rodrik, Dani (1999) “Institutions for high-quality Growth: What they are and how to acquire them”, *Harvard University* Draft paper prepared for the International Monetary Fund Conference on Second-Generation Reforms, Washington, DC, November 8-9, 1999.

Rødseth, Asbjørn (2001) “Rike og fattige land: Nasjonalproduktet som mål for inntekt”. I **Rødseth, Asbjørn og Christian Riis (2001)** *Markeder, Ressurser og Fordeling*, Gyldendal Akademisk.

Saleh, Jahangir (2004) “Property Rights Institutions and Investment” *St.Mary`s College of MD* World Bank Policy Research Working Paper 3311, May 2004.

Sandmo, Asbjørn (2006) *Samfunnsøkonomi – En idéhistorie*, Universitetsforlaget.

Shleifer, Andrei og Robert W. Vishny (1993) “Corruption”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3. (Aug., 1993), pp. 599-617.

Stiglitz, Joseph E. (2002) *Globalisering En stor desillusjon*, Spektrum forlag ans, Oslo.

Soto, Hernando de (2001) *The Mystery of Capital Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Black Swan.

The Glorious Revolution (2006) *Wikipedia*, Finnes på internettsiden:

http://no.wikipedia.org/wiki/Den_%C3%A6rerike_revolusjon.

Transparency International (2006) Finnes på internett siden:

<http://www.transparency.no/index.php?c=13&kat=Hva+er+korrupsjon%3F>.

United Nations (2005) *The Inequality Predicament. Report on the World Social Situation 2005*, United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Watson, Joel (2002) *Strategy: An introduction to game theory*, W. W. Norton & Company.